

## X Seminario de RedMuni:

### “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”

13 y 14 de agosto de 2009. Universidad Nacional de La Matanza.

**Eje temático:** Municipios, economías regionales y sectores productivos.

**Título de la ponencia:** Los Municipios como impulsores del desarrollo productivo local: Los Foros de Desarrollo Productivo Municipal.

**Autores:** Federico Del Giorgio Solfa y Luciana Mercedes Giroto.

**Pertenencia Institucional:** Subsecretaría de Modernización del Estado, Provincia de Buenos Aires. Universidad Nacional de La Plata

**E-mails:** [fdelgiorgio@sg.gba.gov.ar](mailto:fdelgiorgio@sg.gba.gov.ar) / [lucianagirotto@yahoo.com](mailto:lucianagirotto@yahoo.com)

**Resumen:** Nuestra ponencia sugiere una nueva mirada sobre el papel de los Municipios y su vinculación con los sectores productivos. Se basa en la creación de Foros de Desarrollo Productivo Municipal que generen un Programa de Desarrollo Local. Se orienta a territorios de entre 5.000 y 30.000 habitantes (con una tolerancia del 10%) y se fundamenta en que el modelo propuesto es aplicable a municipios con potencial de desarrollo productivo que posean un consumo interno importante y equilibrado, pero su progreso se ve obstaculizado por la cercanía de uno o más partidos de mayor escala productiva. En el modelo se prevé un diagnóstico sobre el perfil productivo del territorio y su relación con las características y origen de los bienes o servicios que se consumen en el municipio. La finalidad del modelo es fomentar el autoabastecimiento local de bienes y servicios, generar nuevos empleos y un uso eficiente y eficaz de los recursos existentes. También abordaremos el aspecto institucional, proponiendo una metodología para el diseño y puesta en marcha de los Foros de Desarrollo Productivo Municipal. En definitiva, se propone abordar el papel de los Municipios y su vinculación con el sector productivo desde una mirada innovadora, haciendo eje en la creación de Foros

de Desarrollo Productivo Municipal que propicien la mejora y crecimiento del sistema productivo, la creación de empleo, la identidad local y el consumo de bienes y servicios producidos en el municipio.

### **Presentación:**

Se propone una nueva perspectiva del papel de los municipios, como promotores del desarrollo territorial, a partir de un modelo que incluye la creación de Foros de Desarrollo Municipal -que con la participación de los actores locales- generen un Programa de Desarrollo Local.

Entre los actores locales, será fundamental la participación de los sectores productivos de cada municipio. Se pretende que a partir de la coordinación del municipio, se transformen en el principal motor del desarrollo local.

Esta propuesta busca llevar adelante la concepción de “Desarrollo Humano” entendido este como la posibilidad de generar en el territorio oportunidades para sus habitantes, de manera que estos puedan satisfacer sus necesidades, no solo materiales sino también espirituales. Es decir, teniendo en cuenta a los tres componentes del índice de desarrollo humanos: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento (PNUD, 1996).

Esta metodología será de aplicación en territorios con población de entre 5.000 y 30.000 habitantes, considerándose apropiada una tolerancia máxima del 10%.

Esta propuesta está proyectada para ser aplicada en municipios con potencial de desarrollo territorial que poseen un consumo interno importante y equilibrado, pero su progreso se ve obstaculizado por la cercanía de uno o más partidos de mayor escala productiva que se constituyen como cabecera regional. En el rango poblacional descrito es donde podemos encontrar los factores que contribuyen a la situación descrita.

Generalmente, sucede que en las ciudades más importantes de una región es donde se verifica el mayor flujo económico y donde se receptan las mayores inversiones productivas. Es por ello, que proponemos un modelo que fomente un desarrollo uniforme en todos los territorios que conforman la región. Sostenemos, que si los municipios tuvieran en cuenta esta perspectiva, se lograría una economía regional más justa y equilibrada a partir del crecimiento proporcionado de cada uno.

Consideramos que es necesario tener en cuenta la noción de desarrollo a escala humana, que “se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado”. (Max-Neef [et al.], 1986: 47).

Por último, debemos destacar, siguiendo a Boisier (1999), que entendemos al desarrollo territorial asociado a la idea de contenedor y no a la idea de contenido.

Nuestra visión entiende que si bien territorio es todo recorte de la superficie terrestre, no cualquier territorio interesa desde el punto de vista del desarrollo.

Por lo tanto, el mencionado autor diferencia el territorio natural, compuesto por los elementos de la naturaleza, sin intervención humana, territorio equipado” o intervenido, en el cual el hombre ya ha instalado sistemas (por precarios que sean) de transporte, obras de equipamiento (como represas por ejemplo) y aún actividades productivas extractivas (campamentos mineros por ejemplo) y “territorio organizados” caracterizados por la existencia de una comunidad con identidad local, regulado política y administrativamente. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo.

## **2. Propuesta:**

### **2.1. Foros de Desarrollo Municipal**

Para instalar el modelo de desarrollo territorial propuesto, se plantea la creación de un Foro de Desarrollo Municipal (FDM) en cada territorio que reúna los requisitos preestablecidos.

Estos Foros, impulsados y administrados por cada municipio, se conformarán con representantes de los principales actores locales como por ejemplo: asociaciones o cámaras de comercio e industrias, establecimientos educativos técnicos y comerciales, centros universitarios, ONGs vinculadas con el sector productivo y de trabajo, etcétera.

El municipio, será el encargado de realizar la convocatoria y coordinar todas las actividades necesarias para el diseño, implementación y evaluación del Programa de Desarrollo Local.

### **2.2. Programa de Desarrollo Local**

El principal objetivo es, a partir del funcionamiento de los Foros de Desarrollo Municipal, generar un Programa de Desarrollo Local (PDL) tendiente a lograr, a través de la implementación de diferentes proyectos, una mejora de las condiciones de vida de los habitantes del municipio a partir de fortalecer el sistema productivo en base a la sustitución de bienes y servicios obtenidos fuera del territorio.

El PDL se concebirá a partir de entender al Desarrollo Local como un proceso endógeno llevado adelante en pequeñas unidades territoriales, como la escala antes definida), para promover el dinamismo económico y una mejor calidad de vida de la población (Buarque, 1999).

El desarrollo local como aquí se piensa y sostiene, posee el sentido de reconstruir el entramado de relaciones sociales necesario para poder sentar las bases para la construcción de una identidad y proyectos comunes (Del Giorgio Solfa, 2009). De todos modos, como dice José Luis Coraggio (2006): “El sentido del desarrollo no está dado, es, debe ser, una construcción colectiva.”, por ello las definiciones particulares solo podrán reconocerse una vez que el grupo social haya alcanzado un grado de tal madurez y solidaridad que permita formular proyectos y establecer escala de prioridades comunitarias.

### **2.3. Diagnóstico sobre el perfil productivo del territorio**

Para diseñar e implementar el PDL, será necesario que el FDM lleve adelante como primera actividad un diagnóstico sobre el perfil productivo del territorio y su relación con las características y origen de los bienes o servicios que se consumen en el municipio. Además, será necesario analizar cada sector productivo existente.

A partir del diagnóstico, se podrán detectar las causas del desacople entre el sistema productivo local y las necesidades de consumo de los habitantes.

Este diagnóstico constará de tres etapas principales: 1. relevamiento del sistema productivo; 2. estudio de la demanda de los habitantes del territorio.; y, 3. análisis de la fuga del consumo.

#### **2.3.1. Relevamiento del sistema productivo local**

El relevamiento del sistema productivo del territorio involucrado, es imprescindible para conocer dentro de cada sector, qué bienes y servicios se producen, cuáles son sus procesos y que características tienen los recursos que intervienen. También, es importante, determinar las capacidades productivas ociosas del sistema.

Así también, resulta necesario conocer las interrelaciones entre los distintos sectores productivos y su vinculación con el resto de los actores locales.

### **2.3.2. Estudio de la demanda de los habitantes del territorio**

Una de las claves para lograr el desarrollo local, basado en el fortalecimiento productivo endógeno, es conocer con el mayor grado de detalle posible, las necesidades de bienes y servicios de lo habitantes de un determinado territorio.

De esta manera, los resultados obtenidos, permitirán -si es necesario y posible- readecuar el sistema productivo local para satisfacer internamente las necesidades detectadas.

### **2.3.3. Análisis de la fuga del consumo**

Es importante determinar, en que casos, la demanda de bienes y servicios se satisface fuera del municipio, además de desentramar cuáles son los motivos que originan y potencian estas prácticas.

Esta situación que denominaremos “fuga de consumo”, puede deberse a causas tales como: 1. inexistencia de bienes o servicios dentro del territorio; 2. existencia de bienes y servicios internos de inadecuada calidad, comparados a los ofrecidos fuera del municipio; 3. desventajas en los modos de financiamiento; 4. menor accesibilidad y variedad de bienes y servicios.

En general, podemos decir que cuando no se produce internamente lo que demandan los habitantes de un determinado territorio, se debe a los siguientes motivos: 1. desconocimiento de las características de la demanda local; 2. falencias en el “saber hacer” productivo; 3. déficit en las líneas de financiamiento buscan fortalecer los sistemas productivos existentes o en las destinadas a crear nuevas empresas.

En cada municipio, será necesario establecer en cuales de las situaciones antes mencionadas, se origina la fuga del consumo.

Concluida la etapa de diagnóstico, contando con toda la información recabada, el FDM estará en condiciones de proponer acciones estratégicas conducentes a readecuar el sistema productivo local para satisfacer las demandas relevadas.

## **2.4. Readecuación de los sistemas productivos locales**

### **2.4.1 Autoabastecimiento de bienes y servicios y fortalecimiento del sistema productivo**

A *posteriori*, se buscará la manera de readecuar los sistemas productivos locales para que satisfagan las demandas de bienes y servicios de los vecinos. Como así también generar nuevos emprendimientos, a partir de los recursos disponibles, promoviendo el consumo local.

La finalidad de este modelo de desarrollo territorial es tender al autoabastecimiento de bienes y servicios, generar nuevos empleos y un uso eficiente y eficaz de los recursos locales.

Para ello, es fundamental evitar que los habitantes satisfagan sus necesidades de consumo en municipios vecinos, cuando podrían ser resueltas localmente fortaleciendo el propio sistema productivo.

Desde otra perspectiva, proponemos que desde cada sector productivo, se determinen qué otros bienes podrían producirse con las tecnologías que se disponen y aprovechar así la capacidad instalada para poder sustituir productos que provienen de otros municipios.

### **3. Ejes fundamentales de la propuesta:**

Este modelo de desarrollo territorial, se basa en la creación de Foros de Desarrollo Municipal (FDM) y la generación de Programas de Desarrollo Local (PDL).

Dentro de este PDL, se diseñarán e implementarán proyectos alineados a las siguientes estrategias: contribuir a la adopción de una identidad local, mejorar el sistema productivo local, generar nuevos emprendimientos y puestos de trabajo y fomentar el consumo de bienes y servicios producidos en el municipio.

#### **3.1. Adopción de la identidad local**

Este eje es fundamental para generar un desarrollo territorial propio. La identidad local, como nosotros la concebimos, implica una puesta en común acerca de la filosofía, cultura y valores que simbolizan o representan a los habitantes del territorio.

Para arribar a una identidad local colectiva, será necesario -en la fase de diagnóstico- analizar todos los elementos culturales reconocidos, tanto dentro como fuera del municipio, que caracterizan al mismo.

En base estos elementos culturales, se realizará una selección y jerarquización para priorizar aquellos tengan vinculación entre sí o se identifiquen con una idea fuerza, que a su vez, permitirá adoptar una identidad local estratégicamente definida.

Esta identidad que le da significado al municipio, deberá tenerse en cuenta para la elaboración e implementación del PDL, que incluirá proyectos tendientes a su instalación y fortalecimiento.

### **3.2. Mejora y crecimiento del sistema productivo local**

Este eje es fundamental para propender al autoabastecimiento de bienes y servicios en el municipio.

Para ello, será necesario desarrollar el sistema productivo local -incluidas las unidades productivas de bienes y servicios instaladas en el territorio- fortaleciendo cada sector productivo.

Partiendo de los resultados obtenidos en el diagnóstico, se analizarán las características y las necesidades productivas que obstaculizan su potencial de crecimiento.

A modo de ejemplo, puede darse el caso de que una unidad productiva que fabrique determinados bienes, pero que posea los recursos tecnológicos y humanos para producir otros que hoy se satisfacen fuera del territorio,

Relevado el sistema productivo local, se estará en condiciones de diseñar e implementar estrategias agrupadas –por sectores productivos- en el PDL, que tiendan a su mejor funcionamiento y asimismo a detectar aquellos “nichos” en los cuales se puedan desarrollar nuevos emprendimientos productivos.

### **3.3. Generación de nuevos emprendimientos productivos y creación de empleo**

Este eje se basa en la concepción de que el enfoque de desarrollo local permite solucionar problemas de desempleo y desorganización económica, causadas en gran medida por las des-localizaciones, utilizando procedimientos locales (Cuervo, 1998).

Por ello, una vez encontrados los límites en la mejora del sistema productivo existente en el municipio, resultará necesario promover la generación de nuevos emprendimientos productivos tendientes a satisfacer las demandas de

bienes y servicios locales, que por diferentes causas no han tenido respuesta dentro del territorio.

Esta línea estratégica contendrá proyectos tendientes a generar nuevos emprendimientos productivos tendientes a resolver la demanda interna de bienes y servicios. Estos también serán agrupados por sector productivo y en algunos casos si es necesario, impulsarán nuevos sectores aun sin desarrollar.

La organización de los emprendimientos productivos por sector, trae como beneficio el aprovechamiento sinérgico de la retroalimentación de saberes, para potenciar el uso de las tecnologías y de los recursos disponibles, logrando la conformación de sectores productivos dinámicos.

Como criterio de jerarquización de los posibles emprendimientos productivos se priorizarán aquellos que generen más y mejor trabajo y que contribuyan a la construcción de la identidad local en ese orden.

Los proyectos para fomentar estos nuevos emprendimientos podrán consistir tanto en subsidios, préstamos financieros o de bienes (muebles o inmuebles), o en brindar capacitación.

### **3.4. Fomento del consumo de bienes y servicios producidos en el ámbito local**

Para que el modelo propuesto funcione, es necesario que cada vez que sea posible, se consuman los bienes y servicios que producen en el ámbito local.

Por ello, como ultima fase de la propuesta, esta línea estratégica contendrá aquellos proyectos tendientes a fomentar el consumo local.

Principalmente se realizarán campañas de información de acerca de los bienes y productos que se generan en el territorio municipal. Asimismo se buscará

concientizar acerca de la importancia de consumir localmente y de desarrollar y sostener el sistema productivo local.

Además, se podrán prever medidas como por ejemplo, rebajas de los impuestos y tasas locales para los habitantes que consuman productos que sea conveniente promocionar.

Otra acción concreta para fomentar el consumo es otorgar subsidios y/o préstamos financieros con la condición de ser utilizados en la adquisición de bienes y servicios provenientes de unidades productivas locales.

También se puede implementar el “compre municipal”, es decir que todos los insumos que necesite el municipio, tanto para su administración interna y para llevar adelante sus políticas públicas (salud, acción social, educación, obras y servicios públicos, etc.), sean adquiridos dentro del partido.

De esta manera, se contribuirá a partir de esta estrategia, a instalar un modelo de desarrollo basado en la generación de empleo y en la construcción de identidad local.

#### **4. Aportes para su implementación:**

Para poner en marcha el presente modelo de desarrollo local será necesario establecer una metodología que permita la creación de Foros de Desarrollo Municipal y a partir de la participación de los actores locales, coordinados por el municipio, diseñar, implementar y evaluar el PDL.

##### **4.1 Metodología para la puesta en marcha de los Foros de Desarrollo Municipal (FDM)**

Como metodología para la puesta en marcha de los FDM, se contemplan tres etapas.

En una primera etapa, el municipio convocará a toda la comunidad (a través de los dirigentes de entidades culturales y deportivas, comerciantes, productores, culto, comedores, escuelas, vecinos en general, etc.), para consensuar los lineamientos de desarrollo territorial e involucrar a los mismos en elaboración de agenda de trabajo.

La convocatoria deberá ser lo mas amplia posible ya que el desarrollo local resulta de la capacidad de los actores de la sociedad de movilizarse para fortalecer sus potencialidades, teniendo en cuenta su cultura, para definir sus prioridades y mejorar su competitividad (Buarque, 1999).

Luego de una serie de reuniones, con la modalidad de taller y coordinadas por el municipio -en una segunda etapa-, se constituirá una Mesa Directiva con una debida representación de los actores locales más significativos. La misma estará presidida por el Intendente Municipal. La función principal de esta Mesa Directiva, será la de liderar el proceso de diseño, implementación y evaluación permanente del PDL.

Asimismo, se conformarán Mesas de Trabajo que estarán coordinadas por Equipos Técnicos designados por el municipio, a propuesta de la Mesa Directiva. Estas Mesas de Trabajo, deberán realizar el diagnóstico sobre el perfil productivo del municipio y trabajar en la readecuación del sistema productivo local.

En una tercera etapa, una vez culminado el diagnóstico, se elaborarán las propuestas sobre los lineamientos estratégicos del PDL (desarrollados en punto 3).

#### **4.2. Metodología para el diseño e implementación del Programa de Desarrollo Local**

A partir de los lineamientos estratégicos establecidos para el PDL (contribuir a la adopción de una identidad local, mejorar el sistema productivo local, generar nuevos emprendimientos y puestos de trabajo y fomentar el consumo de bienes y servicios producidos en el municipio) y a través del funcionamiento de las Mesas de Trabajo coordinadas por los Equipos Técnicos, se diseñarán e implementarán diferentes proyectos sobre cada uno de dichos ejes.

Las Mesas de Trabajo junto a los Equipos Técnicos, deberán establecer mecanismos de monitoreo y evaluación, con indicadores que permitan conocer el funcionamiento de cada uno de los proyectos durante todo su desarrollo.

Por su parte, la Mesa Directiva, tendrá a su cargo el monitoreo y evaluación integral del PDL, de manera de poder realizar los ajustes que considere oportunos.

## **5. Conclusiones:**

Este trabajo propone abordar el desarrollo local desde una mirada innovadora, haciendo eje en la creación de Foros de Desarrollo Municipal que propicien la mejora y crecimiento del sistema productivo, la creación de empleo, la identidad local y el consumo de bienes y servicios producidos en el municipio.

La finalidad de este modelo de desarrollo local es tender al autoabastecimiento de bienes y servicios, generar nuevos empleos y un uso eficiente y eficaz de los recursos locales.

Por lo tanto, en toda nuestra propuesta, tenemos en cuenta al desarrollo local como proceso de crecimiento económico y de cambio estructural para mejorar la vida de la población.

Dentro del desarrollo local identificamos tres dimensiones: una económica: en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser

competitivos en los mercados, otra sociocultural, dada por los valores e instituciones que formarán para de lo que denominamos identidad local y una dimensión político-administrativa, dada por la creación de FDL, para generar políticas territoriales que den un entorno económico local favorable y que impulsen el desarrollo local (Vázquez-Barquero, 1988).

Creemos que la implementación de este modelo en los territorios con las características mencionadas y con el necesario impulso de la gestión municipal, permitirá mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

De esta manera, dejamos instalado el debate sobre el modelo que proponemos. Esperamos, que a partir de los elementos aquí desarrollados, haber aportado lo necesario para que sea comprendido y evaluado, y consecuentemente tenido en cuenta en posteriores trabajos teóricos o en implementaciones concretas.

### **Bibliografía:**

Arroyo, Daniel (2008), *Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina*, publicado en el Sitio Web del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, Argentina. ([www.cenoc.gov.ar](http://www.cenoc.gov.ar)).

Boisier, Sergio (1999), *Desarrollo (Local): ¿De qué Estamos Hablando?* Santiago de Chile.

Buarque, S. (1999), *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*, IICA, Recife.

Carpio Martín, José (2008), *Nuevos enfoques teóricos y metodológicos del Desarrollo Local*, Material del curso: La Gestión del Desarrollo Local y la Cooperación en América Latina, Escuela Complutense Latinoamericana, Universidad Complutense de Madrid.

Coraggio, José Luis (2006), *Acerca de algunas relaciones entre la teoría y la práctica del desarrollo local*, incluido en Adriana Rofman (comp), Universidad y Desarrollo Local. Aprendizajes y desafíos, UNGS/Prometeo, Buenos Aires.

Cuervo L. M. (1998), *Desarrollo económico local: leyendas y realidades*, en Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos, N° 1, CIDER, Universidad de Los Andes, Santafé de Bogotá.

Del Giorgio Solfa, Federico (2009), *Propuestas para la elaboración de un plan de desarrollo: Conceptos base e ideas para localidades de la provincia de Buenos Aires*, Trabajo final del curso: La Gestión del Desarrollo Local y la Cooperación en América Latina, Escuela Complutense Latinoamericana, Universidad Complutense de Madrid.

Max-Neef, Manfred [et al.] (1986), *Desarrollo a Escala Humana*, en Development Dialogue, Número especial, Fundación Dag Hammarskjold, Uppsala, 1986.

PNUD (1996), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Mundi-Prensa Libros S.A., Madrid.

Vázquez-Barquero A. (1988), *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Editorial Pirámide, Madrid.

Yagosesky, Renny (2007), *La Felicidad Social*, publicado en el Sitio Web de GestioPolis.com ([www.gestiopolis.com](http://www.gestiopolis.com)).