

XXVIII

Congreso Nacional de ADENAG

“Potencialidades de la administración frente a los nuevos escenarios”

22, 23 y 24 de Mayo de 2012 Universidad Nacional de Santiago del Estero

“Políticas Públicas para el cumplimiento de los ODM y fomento del Desarrollo Local”

Autores:

Mg. Galán Liliana – lgalan@econo.unlp.edu.ar

Mg. Mollo Brisco Gabriela - gmollo@econo.unlp.edu.ar

Mg. De Giusti Eduardo - eduardo.degiusti@econo.unlp.edu.ar

Cr. Solari Estefanía - estesolari@yahoo.com.ar

Resumen

En 2000, 189 países se comprometieron a adoptar lo que se conoce como Declaración del Milenio (ONU, 2000, A/RES/55/2). Este trabajo, tiene como objetivo general el de vincular a los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el concepto de Desarrollo Local. A su vez, la investigación que da origen a este escrito también tiene como objetivo resaltar la participación del Estado como actor clave para la consecución de los ODM, así como también para fomentar el desarrollo local. Para cumplir con el mencionado objetivo se clasificarán las distintas políticas públicas y se las describirá tanto a nivel nacional como provincial. Por otra parte se analizarán específicamente las Políticas de Desarrollo Local, refiriendo el estado de desarrollo de las mismas en tres aglomerados de la provincia de Buenos Aires: La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca. Como principal resultado se muestra la evolución de las políticas de desarrollo social y la comparación entre los aglomerados.

Palabras claves: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Desarrollo Local, Políticas Públicas, Políticas de Desarrollo Local.

Introducción

En 2000, 189 países se comprometieron a adoptar lo que se conoce como Declaración del Milenio (ONU, 2000, A/RES/55/2). En dicha Declaración se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que tienen como fin último eliminar la pobreza extrema. Esta deja de definirse únicamente en términos económicos (aquéllos que viven con menos de un dólar al día) para proponer un concepto multidimensional de pobreza, basado en la falta de oportunidades. Cada una de las dimensiones de esta forma de entender la pobreza da lugar a un ODM.

La Declaración del Milenio propone ocho ODM:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar el sustento del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Éstos ODM se dividen, a su vez, en 18 metas, y se acompañan de 48 indicadores que permiten a gobiernos y agencias internacionales examinar el grado de cumplimiento de cada objetivo.

Este trabajo, tiene como objetivo general el de vincular a los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el concepto de Desarrollo Local. A su vez, la investigación que da origen a este escrito también tiene como objetivo el de resaltar la importancia del Estado, como actor clave para la consecución de los ODM, así como para fomentar el desarrollo local.

Entendemos por Desarrollo Local: *“el proceso por el cual los actores o instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio”* (Albuquerque, 1997).

Este trabajo pretende exponer las distintas herramientas (políticas públicas) con que cuenta el Estado para fomentar los ODM.

1. Del dicho al hecho: que se puede hacer en pos de alcanzar los ODM

Los gobiernos, en sus diferentes niveles, disponen de diversas herramientas para dar alcance a los ODM. Es importante destacar la inexistencia de una única política pública que pueda, por sí sola, dar respuesta a los 8 ODM. Este ambicioso fin necesita de un conjunto de programas que de forma sistémica den alcance a todos los ODM. A continuación se mencionan las líneas que se consideran más relevantes para tal fin (Galán, et al.; 2011).

- Políticas de Desarrollo Social.
- Políticas de Desarrollo Productivo.
- Políticas de Desarrollo Local.

2.1.- Políticas de Desarrollo Social

Dentro de lo que son las Políticas de Desarrollo Social, se encuentran dos grandes subdivisiones: Por un lado los programas asistenciales orientados a satisfacer objetivos de protección mediante el alivio de los estados de privación en el corto plazo y por otra parte, las medidas de promoción que apuntan a mejorar las capacidades y los ingresos potenciales de los individuos (se basan en la capacitación).

Sin embargo existe una tercera herramienta que combina ambos objetivos (es decir el de protección a corto plazo y el de promoción a largo plazo). Estas son las “transferencias condicionadas de ingresos” (TCI). Los programas de TCI de Argentina comprenden un subsidio monetario y exigen a sus beneficiarios, una contraprestación para su asignación (esta puede ser laboral, controles de salud y educación, etc.). El primero de los componentes busca sostener el ingreso familiar de la población objetivo en el corto plazo, en tanto que el segundo permite atacar la pobreza a largo Plazo.

Este tipo de iniciativas podría tener un impacto fuerte y directo sobre el ODM 1 (que plantea metas de reducción de la pobreza y la indigencia), el ODM 2 (por medio de los requisitos de asistencia escolar), el ODM 3 (la asignación prioritaria de la asistencia a las mujeres en los hogares beneficiarios incrementaría su participación en los ingresos del hogar) (Cruces, et. al.; 2008). También se verían impactados los ODM 4 y 5 a través de los requisitos de asistencia sanitaria.

El primer programa de TCI que se implementó en Argentina de manera masiva se realizó en 1995 para paliar una importante recesión de la economía argentina producto de la crisis financiera en México. Se trata del “Plan Trabajar”. Este plan proveía a jefes de familia con necesidades básicas insatisfechas una ocupación transitoria en el área de la construcción y el mantenimiento de infraestructura comunitaria. (Marchionni y Conconi: 2008).

En abril de 2002 el gobierno nacional creó el “Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” (PJJHD), un programa de transferencias monetarias de emergencia para hogares con jefe desempleado/a e hijos menores, que alcanzó una extensa cobertura (alcanzó a cubrir casi 2 millones de hogares, el 20% de los existentes en el país).

Entre 2002 y 2008, otros planes fueron propuestos como estrategia para abandonar gradualmente los PJJHD. Con este fin se crearon dos programas, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias por la Inclusión Social. Estos tenían la particularidad de estar disponibles solo para quienes venían del PJJHD, por lo que dejaba sin cobertura a aquellos que no pudieron entrar en la inscripción del Jefes, y a los nuevos pobres del período (Cruces y Gasparini: 2008).

En octubre de 2009, el gobierno nacional modificó mediante un decreto el régimen de asignaciones familiares, extendiendo el beneficio a hijos de desocupados y trabajadores informales. Específicamente, la nueva Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) establece que cada familia cuyos integrantes no tengan un trabajo en blanco recibirá \$180 pesos por niño.

Las Políticas de Desarrollo Social son de gran importancia para la consecución de los ODM. En el apartado superior se hizo mención a tales efectos. Sin embargo se puede mencionar algunas características de los mismos que demuestran la necesidad de complementarlos con otro tipo de políticas públicas de alcance más estructural. Algunas de las características menos favorables son:

- Necesidad de fuertes controles (lo que genera un aumento de sistema burocrático).
- Potencialidad de distorsión.
- Costo.
- Existencia de una fuerte y marcada discrecionalidad en el ingreso (quienes pueden ser beneficiados).

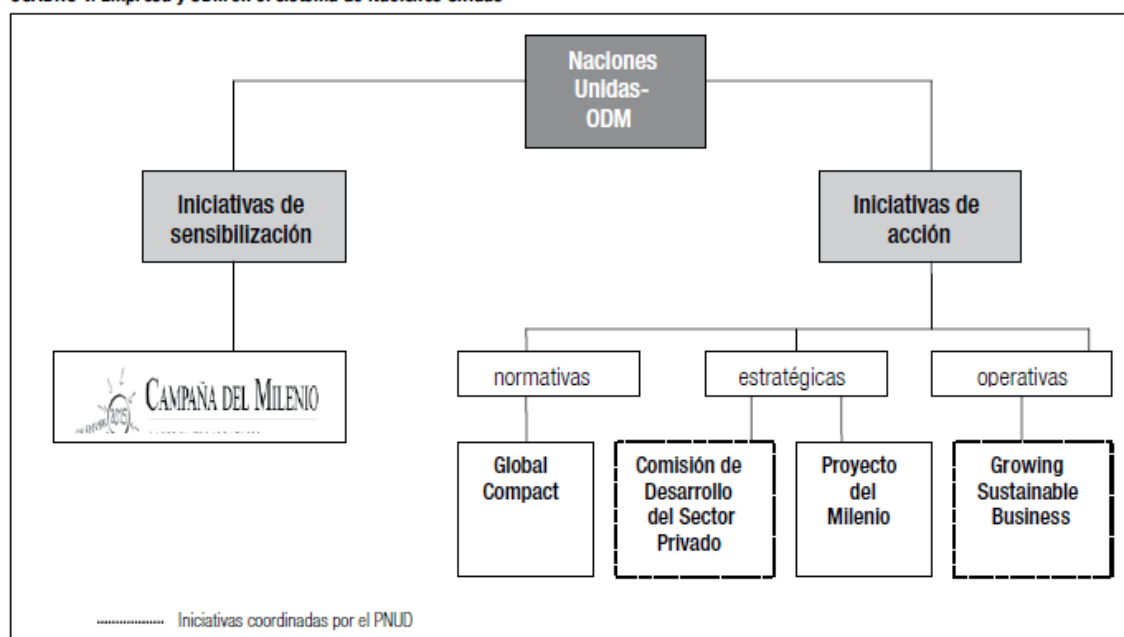
2.2.- Políticas de Desarrollo Productivo.

Las Políticas de Desarrollo Productivo incluyen al Estado y al mercado o dicho de otra manera Estado y Sector Privado. En términos teóricos, la municipalidad es el primer sector; es el sector público, el Estado. Las empresas y los comercios son el segundo sector; el mercado (Arroyo, 2002).

De allí la importancia del sector privado para la consecución de Políticas de Desarrollo Productivo.

Es por esto, que el sistema planteado por las Naciones Unidas, no deja de lado el sector privado en la búsqueda de los ODM. En el cuadro 1 se muestra un esquema de cómo se insertan las empresas en el sistema .

CUADRO 1. Empresa y ODM en el sistema de Naciones Unidas



Fuentes: Valor, Carmen (2009)

Las iniciativas que las empresas pueden tomar a fin de alcanzar los ODM pueden ser de sensibilización y/o acción. En este trabajo nos centraremos en las de acción cuyo principal objetivo “es ofrecer marcos y soluciones prácticas encaminadas a facilitar la consecución de los ODM” (Valor: 2009, 133). Siguiendo esta línea, el PNUD creó la Comisión para el Desarrollo del Sector Privado. Esta Comisión señala dos líneas estratégicas que se pueden adoptar:

- Las impulsadas por el mismo sector privado: creación de vínculos empresariales y asociaciones, la inversión (incluida la inversión extranjera directa) y la tutela de empresarios.
- Las impulsadas por el sector público: creación de asociaciones público-privadas (por ejemplo, para la prestación de servicios básicos), organismos consultivos público-privados, la privatización o contratos, el fomento de la inversión, los servicios directos de desarrollo empresarial y la financiación directa.

Esta segunda línea estratégica es en la que se centra este trabajo. Lo relevante de las políticas de producción, es analizar la forma en que el estado puede impulsar un desarrollo privado de características tal que contribuya al alcance de los ODM.

Es importante destacar que la Comisión para el Desarrollo del Sector Privado, orienta sus propuestas básicamente a grandes empresas privadas, sin embargo es bien sabido que en Argentina las PYMEs representan el motor de la economía.

Históricamente, en Argentina, los mecanismos destinados a fomentar la producción no incluían instrumentos u organismos específicos dedicados a atender este segmento de empresas (PYMES).

A mediados de la década de los 90, comenzaron a surgir nuevos tipos de políticas activas orientadas a fomentar la producción. La nueva mirada recogía, por un lado una nueva preocupación por el desempleo y, por el otro nuevos enfoques teóricos que le asignaban a las PYMES un rol dinámico en la consolidación de un sistema nacional de innovación.

Dos hechos fundamentales sentaron las bases del nuevo sistema institucional de fomento a las pequeñas y medianas empresas en la Argentina. En primer lugar, la creación de la agencia Nacional de promoción de la Ciencias y la Tecnología (ANPCyT). Este organismo, inspirado en el enfoque de los sistemas de innovación, permitió darle mayor importancia a otra entidad creada unos años antes, el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el cual pasó a centralizar la gestión de los fondos de innovación para el sector productivo. En segundo lugar, en 1997 se creó la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), instancia encargada de diseñar y ejecutar programas focalizados exclusivamente en las PYMES.

2.3- Políticas de Desarrollo Local

Las Políticas de Desarrollo Local involucran al primer sector, segundo sector y tercer sector; es decir: Estado, Sector Privado y Organizaciones Sociales. Esto es un proceso: un gobierno local que no encaró nada, debería comenzar a hacer buenas políticas de asistencia. Si tiene un buen proyecto de asistencia, probablemente pueda hacer una buena promoción. Si tiene una buena política de promoción podrá encarar

un intento de parque industrial, de desarrollo productivo y, si funciona bien, podrá encarar un programa de desarrollo local (Arroyo, 2002).

Si bien las Políticas de Desarrollo Local deberían mejorar los indicadores de todos los ODM, de forma más directa se puede apreciar que se persiguen los ODM 1, 3, 7 y 8 (Pobreza Extrema, Igualdad de Género, Sostenibilidad Ambiental y Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo).

3- Políticas de Desarrollo local a nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires

En lo que respecta al análisis de las políticas de Desarrollo local, nos interesa analizar aquellas con impacto regional. Así podemos encontrar que tan solo hay tres programas a nivel nacional. Dos corresponden a las Políticas de Competitividad y uno a las Políticas de Inversión.

En este trabajo nos centraremos en los programas correspondientes a las Políticas de Competitividad, dejando para una futura investigación el profundizar sobre los programas de Políticas de Inversión.

La existencia de tan solo dos programas en la categoría de políticas de competitividad regional, da cuenta de la falta de políticas públicas orientadas a disminuir la brecha de ingresos y desarrollo existente en el territorio nacional. Brevemente se describirá cada uno de estos dos programas.

- Agencias de desarrollo productivo (ADP)

Las ADP fueron creadas con el objetivo de brindarles asistencia a las PYMES en todo el territorio nacional. Los principios que rigen el funcionamiento de la red de ADP son los de promover la colaboración y cooperación institucional, la asociación entre el sector público y privado y la asistencia homogénea e integral para todas las pymes nacionales.

Las tareas que llevan a cabo estas agencias son las siguientes:

- Identificar sectores económicos dinámicos para la región que contribuyan a crear nuevas empresas y a mejorar su competitividad mediante la producción de bienes y servicios.
- Brindar o canalizar servicios de asistencia financiera y técnica para la modernización empresarial con el objeto de mejorar la competitividad de las PYMES de su área de influencia.
- Lograr un incremento del empleo local y mejoras en sus condiciones.
- Identificar los problemas que hagan necesario reconvertir determinados sectores productivos.

Según cifras del LIBRO CEPAL, a fines del 2007 estaban en funcionamiento 73 agencias en 22 provincias. Actualmente funcionan 65 agencias distribuidas en 18 provincias (según cifras oficiales de la SEPYME).

- Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales en el Bicentenario

El objetivo de este programa es el financiar obras de infraestructura dentro y fuera de los parques industriales públicos, y asimismo fomentar la radicación en ellos de PYMES. Para ello, el Programa contempla la articulación de distintas áreas del Ministerio de Industria, así como la coordinación con otros Ministerios y el Banco de la Nación Argentina previendo:

- La creación del Registro Nacional de Parques Industriales
- El otorgamiento de ANR (Aportes no reembolsables) a los Parques Industriales Públicos, para la realización de obras de infraestructura intramuros.
- La realización, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de obras de infraestructura extramuros que permitan potenciar a los citados Parques.
- El otorgamiento de créditos para las empresas con tasa bonificada por la SEPYME, a los fines de la radicación y desarrollo de las mismas en los Parques Industriales Públicos.

En la provincia de Buenos Aires, también existen programas destinados al desarrollo productivo y/local.

De la subsecretaría de Industria, Comercio y Minería depende el Programa Distritos productivos. Este programa tiene como principal objetivo estimular el agrupamiento de empresas geográficamente cercanas, y que poseen características productivas similares y/o complementarias, impulsando el asociativismo como medio para la generación de ventajas competitivas.

De la subsecretaría de la Pequeña, Mediana y Microempresa, depende una dirección de Desarrollo local, esto es importante recalcar ya que es el único ente oficial que declara dedicarse específicamente al desarrollo local. La misión de esta Dirección es “propiciar, crear y potenciar iniciativas, programas y acciones concretas que promuevan el desarrollo endógeno local/regional en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, contribuyendo a fomentar el empleo, la equidad, el cuidado del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de la comunidad” .Esta dirección trabaja bajo tres ejes: i) Creación y promoción ii) Asesoramiento y fortalecimiento iii) Proyectos especiales.

A los efectos de este trabajo tomaremos el último de los ejes, ya que este engloba la Instalación de Agencia de Desarrollo Local, Radicación de Incubadoras de empresas y promoción de Polos tecnológicos.

Creemos oportuno mencionar la siguiente clasificación de instrumentos para fomentar a las Pymes siguiendo un doble criterio (Cuadro 2). Por un lado los objetivos del programa (mejorar la competitividad, la inversión o las exportaciones) y por otro su alcance (horizontal, sectorial o regional).

Cuadro 2: Instrumentos para fomentar a las Pymes

	Horizontales	Sectoriales	Regionales
COMPETITIVIDAD	1. Programa de apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE)	1. Plan Nacional de Diseño (PND)	1. Agencia de desarrollo productivo
	2. Crédito Fiscal	2. Apoyo a la mejora de la competitividad de las pymes del sector forestal industrial	2. Complejos productivos regionales (cluster)
	3. Fondo de garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME)	3. Programa Calidad de los Alimentos Argentinos (PROCAL)	
	4.- Programa de sociedades de garantía recíproca (SGR)	4. Fondo Fiduciario de Promoción de la Industrias del Software(FONSOFT)	
	5. Crédito para proyecto de modernización tecnológica	5. Programa de apoyo sectorial para la industrias del Software y Servicios informáticos (SSI)	
	6. Aportes No Reembolsables (ANR)	6. Programa de Iniciativas Financieras para el Sector Agroalimentario	
	7. ANR Patentes	7. Programa de Apoyo Sectorial para la Fruticultura de Manzanas y Peras.	
	8. Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor (PRONADEM)		
	Programa Federal de Reversión Productiva Cambio Rural.		
INVERSIÓN	1. Régimen de Bonificación de Tasas (RBT)		1. Créditos para la reactividad productiva
	2. Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME)		
	3. Estímulo Pymes		
	4. Programa Pymes II		
	5. Programa Global de Crédito para MIPYME		
EXPORTACIONES	1. Proargentina II		
	2. Créditos para la Producción Regional Exportable		
	3. Grupos de exportadores		

Fuente: Elaboración propia sobre actualización del análisis propuesto en el libro "Políticas de apoyo a las PYMES en América Latina" (CEPAL, julio 2010).

4.- La provincia de Buenos Aires – Herramientas de promoción productiva: similitudes y diferencias entre aglomerados.

En este apartado se analizarán las similitudes y diferencias en las herramientas de promoción productiva existentes en tres aglomerados de la provincia de Buenos Aires.

Los 3 aglomerados seleccionados para la descripción han sido: Gran La Plata, Bahía Blanca y Mar del Plata.

Los 3 aglomerados fueron elegidos teniendo en cuenta que representan las ciudades con mayor magnitud poblacional de la provincia de Buenos Aires, conjuntamente con el Gran Buenos Aires.

Además, cada una de ellas presenta distintas características en cuanto a su actividad económica: Bahía Blanca se destaca por ser uno de los más importantes centros comerciales de exportación de granos y lana del sur de la provincia mientras que el puerto de ultramar de la ciudad de Mar del Plata concentra la mayor parte de la actividad pesquera del país. Por su parte, el gran La Plata, se caracteriza por su actividad comercial y por la gran oferta educativa que ofrece.

Del análisis de las distintas herramientas de promoción productiva existente en cada uno de los mencionados aglomerados, es que surge el cuadro N° 3, del mismo se puede concluir que La Plata cuenta con mayor cantidad de herramientas de promoción productiva, seguido de Mar del Plata y por último se encontraría Bahía Blanca.

Cuadro N° 3: Herramientas de promoción productiva por aglomerado.

		La Plata	Mar del Plata	Bahía Blanca
Programa Nacional	Agencia de desarrollo regional	NO	SI	NO
	Programas provinciales			
	Distritos Productivos	SI	SI	NO
	Agencia de desarrollo local	SI	SI	SI
	Incubadoras de Empresas	SI	NO	NO
	Polos Tecnológicos	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Producción de la Nación y Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires.

5.- Reflexiones Finales:

Al finalizar el presente trabajo, se tiene la convicción que el concepto de “desarrollo” ha cambiado... que la “economía” no es el único indicador del desarrollo de un país, sino una cantidad de indicadores económicos y sociales.

Una segunda reflexión, consiste en vincular positivamente los objetivos del milenio y las políticas de desarrollo local, la relación entre ambos es clara al analizar que implica cada uno de estos conceptos.

La tercer reflexión, es pensar que el desarrollo local es un proceso (tal cual lo define Alburquerque, 1997) ,esto implica que existen distintos tipos de política (sociales, productivas y de desarrollo) que persiguen objetivos distintos, que tienen actores distintos y que se debe respetar cierto orden entre ellas , forman parte de la evolución hacia el desarrollo local y se interrelacionan.

Por último, la trascendencia de esta temática en los últimos años... tendencia que continúa. Los objetivos del milenio se fijaron en el 2000, las políticas sociales descriptas comenzaron en la segunda parte de la década del '90 y en los últimos años se comienzan a plantearnos políticas de desarrollo local... no en todos los aglomerados con la misma intensidad (Ver comparación La Plata – Mar del Plata – Bahía Blanca) y parece ser una tendencia sin vuelta atrás.

Una futura investigación debería estar vinculada con medir / evaluar el impacto efectivo de estas políticas desarrolladas.

6.- Bibliografía:

Arroyo, Daniel (2002). Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina. “Desarrollo Local y Economía Social” FLACSO 2002 – Buenos Aires.

Alburquerque, Francisco (1997). Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local. CEPAL/ILPES, Naciones Unidas Santiago de Chile.

CRUCES, Guillermo; EPELE, Nicolás y Guardia, Laura (2008). Los Programas Sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Argentina. Volumen 142 de Políticas Sociales Series. Ed. United Nations Publications.

GASPARINI, Leonardo y CRUCES, Guillermo (2010).Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas. Documento de Trabajo Nro. 102. CEDLAS.[Citado 2011-10-04]. ISSN 1853-0168

MARCHIONNI, Mariana y CONCONI, Adriana (2008). ¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas del Ingresos. Documento de Trabajo Nro. 76. CEDLAS. [Citado 2011-10-04].

PAEZ, Mónica. Gobiernos locales y desarrollo: un estudio de caso para Argentina. Trab. soc.[online]. 2009, n.12 [citado 2011-09-27], pp. 0-0. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712009000100008&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1514-6871.

RINGUELET, Roberto. La complejidad de un campo social periurbano centrado en la zonas rurales de La Plata. Mundo agr. [online]. 2008, vol.9, n.17 [citado 2011-09-27], pp. 00-00. Disponible en:

<http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942008000200007&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1515-5994.

SZTULWARK, Sebastián (2010). Políticas e instituciones de apoyo a las PYMES en la argentina. En Ferraro, Carlo y Giovanni, Stumpo (2010) Políticas de apoyo a las PYMES en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. Libros de la CEPAL 107. Ed. Naciones Unidas, Santiago de Chile. ISBN 978-92-323377-1.

Valor, Carmen. Tres perspectivas sobre cómo pueden las empresas multinacionales contribuir efectivamente a la consecución de los ODM. Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales [en línea] 2009, 19 (Enero-Abril) : [fecha de consulta: 27 de septiembre de 2011] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81819022010>> ISSN 0121-5051