

ARGENTINA

ABSTRACTO

I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

Título del Proyecto:	Programa de Competitividad Territorial
Número del Proyecto:	TC-01-01-063
Beneficiario y Ejecutor:	FUNDES Argentina, Fundación Potenciar, Fundación Patagonia.
Financiamiento:	US\$2.500.000 FOMIN (Facilidad III) US\$2.500.000 APOORTE LOCAL US\$5.000.000 TOTAL
Fecha de Solicitud del Proyecto:	Junio de 2000.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 Las políticas de desarrollo productivo con un enfoque territorial o “desde abajo hacia arriba” están impulsando la nueva estrategia de reducción de las desigualdades socioeconómicas regionales en países que en el pasado conocieron los resultados decepcionantes de décadas de políticas económicas, laborales e industriales centralizadas. Esta tendencia supone que los actores locales pueden jugar un papel cada vez más importante en fomentar las ventajas competitivas de sus ciudades y regiones para responder a los cambios en los mercados nacionales e internacionales dado que los mercados de factores, la estructura económica y las instituciones son distintos en diferentes regiones de un mismo país. También, esta orientación se apoya en experiencias recientes de fomento a políticas e instrumentos descentralizados para la competitividad y la reconversión productiva que han generado resultados muy positivos en términos de crecimiento y creación de empleo en distintos países de la Unión Europea.
- 2.2 En la Argentina –país a su vez caracterizado por fuertes desequilibrios regionales– la necesidad de crear instrumentos innovadores para formular estrategias, apoyar instituciones y movilizar recursos locales para la competitividad territorial se vuelve aún más importante por las grandes distancias y la baja densidad que caracterizan al país y el consecuente aislamiento geográfico, económico e institucional de numerosas microregiones y centros urbanos.

- 2.3 Desde hace un tiempo, el gobierno nacional viene planteando la necesidad de que las instituciones locales jueguen un papel más proactivo en el proceso de desarrollo productivo de las regiones. Es así que en la década de los noventa, se promulga una ley que impulsa la creación de Secretarías o Direcciones de Producción en todas las municipalidades del país buscando establecer un marco propicio para la elaboración de planes y estrategias para el sector productivo local y la colaboración o interacción de los distintos actores regionales vinculados con los procesos productivos. A pesar del establecimiento de estas secretarías o direcciones, destinadas a la coordinación y planificación productiva, sus actividades se han visto limitadas por falta de recursos y por la limitada capacidad técnica de su personal. Adicionalmente, las pequeñas localidades y municipios dispersos del país presentan una serie de obstáculos que impide o limita la labor de planificación. Estos, entre otros, son: el escaso acceso a recursos suficientes para formar los recursos humanos, deficiencias para el establecimiento de los medios y procedimientos para recabar y procesar informaciones sobre la evolución de la actividad económica y productiva, y carencias para identificar las oportunidades de crecimiento, y formular y gestionar proyectos de desarrollo productivo.
- 2.4 También, estas limitaciones surgen de la falta de una reorganización de los estados provinciales y nacionales en función de esa nueva funcionalidad de las instituciones locales. En la actualidad, existen esfuerzos del Gobierno por atender estas deficiencias. Concretamente, se encuentra en preparación un préstamo de cooperación técnica del Banco para el Programa de Fortalecimiento Institucional para la Mejora del Entorno Competitivo en las Provincias de Menor Desarrollo Relativo (AR-0232) destinado a ampliar y fortalecer las capacidades técnicas y operativas del tejido institucional público y privado, a nivel nacional y de provincia, a fin de mejorar el desarrollo empresarial y productivo de once provincias participantes. Prevé la formulación e instrumentación de políticas públicas nacionales y provinciales para fomentar el crecimiento productivo en las regiones más rezagadas del país en colaboración con el sector productivo. Sin embargo, es necesario señalar que esta operación no trabajaría a nivel municipal ni en los esfuerzos de planificación estratégica para el desarrollo microregional.
- 2.5 El Programa de Competitividad Territorial complementaría el esfuerzo de los gobiernos nacional y provinciales, apoyando la formulación e implementación de iniciativas para el fomento de la competitividad microregional y municipal. Estas iniciativas serían elaboradas a través de procesos de planificación estratégica participativa que involucrarían al sector privado, las instituciones municipales y la sociedad civil. Sin embargo, para que la experiencia piloto pueda realmente proveer lecciones generalizables e identificar políticas e instrumentos replicables, ésta debería reflejar la diversidad que caracteriza las regiones y municipalidades argentinas respecto a sus niveles de desarrollo, estructura productiva, y características territoriales e institucionales. Para esto, el Programa se enfocaría en tres localidades con características distintas:

- **El municipio de Olavarría (Provincia de Buenos Aires):** ciudad mediana (90.000 habitantes) con estructura productiva concentrada en las industrias de cemento, piedra, granito, cerámicas, agroindustria, y en el sector de servicios. La ciudad cuenta con la presencia de grandes empresas de alcance internacional y sus proveedores de bienes y servicios.
- **El municipio de Esquel y algunos municipios cercanos (Provincia de Chubut):** la base productiva de esta ciudad de 40.000 habitantes y de otros municipios cercanos, se encuentra en proceso de reconversión. Después de la pérdida de competitividad de la producción ovina y caprina y el significativo aumento en el desempleo (alrededor del 40%), el área se está reorientando hacia el sector forestal, los productos agrícolas no-tradicionales (p.e. flores y fruta fina), el turismo, y la minería.
- **La microregión Noroeste de la Provincia de Santa Fe¹:** esta región (aproximadamente 70.000 habitantes) se caracteriza por indicadores socioeconómicos y tasas de crecimiento más bajas con respecto al resto de la provincia. El perfil productivo de la región es muy nítido, con el predominio absoluto de la agroindustria que genera el 91,4% del valor de la producción. Sin embargo, la directa cercanía con el río Paraná ofrece un buen potencial de desarrollo turístico y de la piscicultura.

2.6 Además de sus peculiaridades productivas y territoriales, los tres casos que se considerarían se distinguen también por la etapa del proceso público-privado de planificación territorial o programación estratégica participativa. En el caso de Esquel, este proceso se concluirá en junio de 2001 con la incorporación de la cartera de proyectos, en Olavarría se encuentra en sus comienzos, y para el Nordeste de Santa Fé está todavía muy incipiente. Se espera que la inclusión de iniciativas con distintas condiciones iniciales en el Programa permitirá multiplicar la tipología de actividades apoyadas en el tiempo de vida del proyecto y, por ende, las lecciones aprendidas.

III. BENEFICIARIOS DEL PROYECTO

3.1 El Programa beneficiará a las comunidades locales involucradas en su conjunto. En particular, se apoyará el fortalecimiento de instituciones público-privadas y las oficinas municipales con un papel estratégico en el fomento de la competitividad local. Los beneficiarios directos del Programa también incluyen a los empresarios y empleados de micro, pequeñas y medianas empresas (MyPYMES) y a los otros trabajadores que participarán en las actividades de fomento empresarial y generación de empleo.

¹ Compuesta por los distritos de San Javier (Municipio); La Brava, Alejandra y Romang (comunas) en el Departamento San Javier y los distritos de San Justo (Municipio), Gobernador Crespo, La Criolla, Marcelino Escalada, Videla (Comunas) en el Departamento San Justo.

IV. OBJETIVOS, COMPONENTES Y ACTIVIDADES DEL PROYECTO

- 4.1 El objetivo general del Programa es mejorar la competitividad de los municipios y microregiones del país. El objetivo específico es lograr el diseño y la implementación de estrategias para el crecimiento económico sustentable y equitativo del sistema productivo local a través de la cooperación entre el sector público, el sector productivo y la sociedad civil.
- 4.2 Para lograr los objetivos expuestos anteriormente, se buscará: (i) apoyar instancias participativas que faciliten la construcción consensuada, identificación, financiación, y ejecución de proyectos productivos; (ii) fomentar la planificación estratégica participativa y otros procesos democráticos para la toma de decisiones sobre la distribución de recursos públicos y privados; (iii) apoyar a los sectores productivos a través de proyectos específicos identificados en el proceso de planificación estratégica participativa; y (iv) fortalecer las funciones de apoyo al sector productivo en las instituciones municipales así como los sistemas de información y análisis sobre la economía local.
- 4.3 Dadas las distintas características y necesidades y las diferencias de las tres localidades bajo consideración y en el estado de desarrollo de los procesos de apoyo a la competitividad territorial, las actividades y los instrumentos específicos para cada una serán diferenciados. Para esto, el Programa se articulará en tres distintos subprogramas para Esquel, Olavarría y el Noroeste de Santa Fé. Sin embargo, las tres iniciativas compartirán el mismo enfoque metodológico, secuencia estratégica y tipología de acciones que se reflejan en los siguientes cuatro componentes:
 1. Fortalecimiento de instituciones público-privadas para promover la competitividad territorial. Se apoyaría la organización de foros, comités, y juntas técnicas para promover el desarrollo participativo. Las actividades incluirían: (i) seminarios y talleres de sensibilización e información; (ii) definición de los grandes rasgos del perfil económico local; (iii) identificación y desarrollo de mecanismos de compromiso de los actores públicos y privados participantes; (iv) diseño de la organización y gestión del plan estratégico local, incluyendo la constitución de la junta promotora y del equipo técnico.
 2. Apoyo a la planificación estratégica participativa (PEP). Las actividades incluirían: (i) diseño del PEP; (ii) análisis FODA², grupos focales y talleres sectoriales; (iii) finalización y aprobación del Plan Estratégico; (iv) identificación de proyectos prioritarios, análisis de las fuentes de financiamiento y perspectivas para los recursos de inversión disponibles, y elaboración de la cartera de proyectos; y (v) diseño de experiencias piloto de presupuesto municipal participativo.

² Análisis de un territorio basada en la identificación de su *fortalezas, debilidades, oportunidades, y amenazas*.

3. Fomento al desarrollo empresarial. Se apoyaría la ejecución de proyectos puntuales identificados y priorizados en los Planes Estratégicos. Dependiendo de cada caso, estos proyectos podrían enfocarse en sectores prioritarios o proveer instrumentos transversales para el desarrollo empresarial, e incluirían actividades de: (i) asistencia técnica a las empresas y a instituciones intermediarias para mejora de productos y procesos, mercadeo, y desarrollo tecnológico; (ii) capacitación de empresarios, técnicos y obreros de las empresas, de jóvenes, de técnicos de la municipalidad y de entidades intermedias (universidades, asociaciones empresariales, ONGs, etc.) en aspectos estratégicos de la economía local; y (iii) asesoría para la subcontratación de empresas locales para inversiones públicas y la concesión/privatización de servicios municipales.
 4. Fortalecimiento del sistema informativo sobre el territorio y la economía local. Se apoyaría el diseño y la instalación de un sistema de información para el análisis, el mapeo y el manejo de los factores productivos y territoriales. Estos sistemas serían comunes a las tres iniciativas y serían coordinados con los sistemas provinciales y nacionales de recolección y análisis de datos productivos.
- 4.4 Con relación a las actividades específicas, éstas responderán a las peculiaridades de cada localidad. En el caso del Subprograma Esquel, ya se cuenta con el Plan Estratégico *Esquel SEAS*³, por lo tanto, el Subprograma correspondiente apoyaría: (i) la implementación de las acciones de competitividad local incluidas en la cartera de proyectos y priorizados por los actores públicos y privados a través de talleres específicos, con énfasis en los sectores forestal, agrícola no-tradicionales, turismo, y minero; (ii) actividades de fortalecimiento municipal (sistemas de información y análisis, y apoyo a concesiones y privatizaciones de servicios que benefician el desarrollo empresarial); y (iii) el proceso de ampliación y/o replicación del Plan Estratégico de Esquel a la región Noroeste de Chubut, en particular, los municipios de Corcovado, Trevelin, Cholila y El Hoyo de Epuyen.
- 4.5 En Olavarría, en la segunda mitad del 2000, se realizaron actividades preparatorias para la información, sensibilización e identificación de los actores en el sector público y privado y se completó un pre-diagnóstico cualitativo sobre las necesidades y oportunidades económicas locales. Estas acciones sentaron las bases para el lanzamiento del proceso de PEP que sería apoyado por el Subprograma de Olavarría. Con referencia a las acciones de fomento productivo, se puede anticipar un énfasis en el apoyo a encadenamientos productivos, y a la promoción de la calidad, y al desarrollo tecnológico de las micro y pequeñas empresas proveedoras de las grandes empresas que operan en el área municipal.

³ La realización del plan estratégico intersectorial denominado Esquel SEAS (Social, Económica y Ambientalmente Sustentable) se concluirá en junio de 2001 facilitado y asistido por la Fundación Patagonia Sustentable que, como se aclarará a continuación, es la contraparte institucional del Banco para el Subprograma de Esquel y región Noroeste de Chubut.

- 4.6 En el Noroeste de Santa Fé, el Subprograma correspondiente apoyaría el proceso de preparación, diseño y ejecución del PEP desde su momento inicial. El proceso podrá beneficiarse de los resultados logrados por el Programa Municipios Productivos (una iniciativa de la Provincia enfocada en el fortalecimiento institucional de las municipalidades y comunas respecto a su papel de apoyo al sector productivo) y en las experiencias exitosas de apoyo empresarial existentes en varias ciudades de la provincia. También, durante el año 2000, en las ciudades de San Justo y San Javier, se realizaron actividades de prediagnóstico contando con la colaboración y participación del entramado institucional de la región.

V. COSTO, FINANCIAMIENTO Y TIEMPO DE EJECUCION

- 5.1 El costo del Proyecto ha sido estimado en US\$5.000.000, de los cuales el FOMIN financiaría el 50%. El apoyo del FOMIN financiaría principalmente las consultorías para el desarrollo del plan estratégico participativo, los aportes a proyectos productivos, y el diseño de los sistemas de información productiva municipal y microregional. La ejecución del Programa tendrá una duración de 36 meses y un periodo de desembolso de 42 meses, y contará con dos evaluaciones.
- 5.2 Los aportes de contrapartida provendrán de los organismos ejecutores y de sus miembros (que, en los casos de FUNDES y de la Fundación Patagonia, incluyen grandes empresas), de las municipalidades y de otras entidades locales como universidades y cámaras empresariales. Se pedirá a las instituciones ejecutoras una carta de compromiso sobre la disponibilidad de los fondos de contrapartida antes de presentar el Programa al Comité de Donantes.

VI. EJECUCIÓN

- 6.1 El Programa será ejecutado por tres entidades distintas, cada una con responsabilidades por la supervisión, administración e implementación de las actividades del subprograma correspondiente.
- 6.2 El *Subprograma Esquel y región Noroeste de Chubut* será ejecutado por la Fundación Patagonia, asociación civil sin fines de lucro, creada en 1997 con una iniciativa de la Unión Industrial Patagónica con el fin de promover, a través de procesos participativos, la ejecución de programas y proyectos de desarrollo humano, económico, social y ambientalmente sustentables en la Región Patagónica. La Fundación está integrada por más de 20 empresas de la región y cuenta con el apoyo del Grupo AVINA.
- 6.3 Para la ejecución del *Subprograma Olavarría*, el organismo ejecutor será FUNDES-Argentina. Esta asociación civil sin fines de lucro fue creada en 1993 por representantes de FUNDES Suiza y empresas de la Organización Techint. FUNDES tiene una amplia experiencia en la promoción empresarial en América Latina y

cuenta con una metodología de trabajo que se caracteriza por el enfoque participativo de los empresarios, quienes en diálogos de gestión, realizan intercambios de experiencias y necesidades apuntando a casos específicos y típicos al entorno de negocios. FUNDES-Argentina ha desarrollado proyectos de competitividad empresarial (gestión de administración, gestión de calidad, organización industrial, gestión ambiental, y diagnósticos), apalancamiento empresario (enlaces industriales, reuniones de negocio, bases de datos, etc.) y apoyo al mejoramiento de las condiciones del entorno empresarial

- 6.4 El *Subprograma Noroeste de Santa Fe* será ejecutado por la Fundación Potenciar, una entidad civil sin fines de lucro creada en 1998 como resultado de la iniciativa de un grupo de personas comprometidas con el desarrollo socio-económico regional. Esta organización, ubicada en la ciudad de Rafaela y con oficinas de enlace en Santa Fe, Rosario y Reconquista, tiene una amplia experiencia en materia de servicios de asistencia técnica a pequeñas empresas. Sus técnicos han participado del diseño del Centro de Desarrollo Empresarial de Rafaela (apoyado por un proyecto del FOMIN) y de programas de apoyo a pequeñas empresas a nivel provincial y local.
- 6.5 El Programa pretende aprovechar las metodologías y amplias experiencias adquiridas por cada una de estas organizaciones en proyectos estratégicos de competitividad territorial para desarrollar tres proyectos piloto que se complementen y enriquezcan mutuamente.
- 6.6 El mecanismo de ejecución definitivo de las actividades previstas se determinará durante la preparación del Proyecto. El Equipo de Proyecto analizará y determinará, con los tres ejecutores, cual sería el mecanismo más viable y eficiente para lograr los resultados buscados. Una propuesta preliminar considera lo siguiente: (a) un Comité de Dirección, conformado por un representante de cada organismo ejecutor, con la responsabilidad por la supervisión del cumplimiento de los objetivos del Programa, y (b) una pequeña Unidad Coordinadora (UCP), que sería responsable ante el Banco por la preparación de los informes de progreso y la articulación entre los tres subprogramas regionales. Esta UCP estaría conformada por un coordinador general, un asistente administrativo-contable y una secretaria. A su vez, cada subprograma estaría dirigido por un gerente técnico ubicado en la localidad correspondiente, quien tendría a su cargo la ejecución de las actividades correspondientes.
- 6.7 Adicionalmente, se está contemplando la conformación de un Comité Asesor con la participación de un representante de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias del Ministerio de Economía, entidad responsable por el Programa de Apoyo al Fortalecimiento del Sector Productivo Regional en Áreas de Menor Desarrollo Relativo (AR-0232) y de organismos internacionales como la CEPAL, quienes prestarían sus servicios en forma honoraria. El Comité Asesor se reuniría periódicamente para intercambiar experiencias y asesorar a los organismos ejecutores en los aspectos metodológicos y técnicos que correspondan.

VII. RESULTADOS PREVISTOS Y JUSTIFICACION DEL PROYECTO

- 7.1 El Programa propuesto apunta a impulsar la reconversión productiva de las localidades y el apalancamiento de las nuevas oportunidades brindadas por sus ventajas competitivas en el marco de la economía global.
- 7.2 El Programa se enmarca en áreas identificadas como prioritarias por el Gobierno, que desea mejorar la competitividad del sistema productivo en el país. La estrategia del Banco en Argentina también busca promover el crecimiento sostenible de los sectores productivos. Esto incluye la definición de líneas de acción que contribuyan a remover barreras al crecimiento y la competitividad y la implantación de programas de internacionalización y diversificación de los mercados, particularmente a nivel provincial y local. Adicionalmente, el ‘Informe Sobre la Implantación de Prioridades Sectoriales de la Estrategia Institucional’, considerado por el Comité de Programación el 8 de febrero de este año, marcó entre las prioridades del Banco el mejoramiento de la vida urbana a través de la adopción de una estrategia integrada favorable (i) a la participación ciudadana en las políticas públicas y en el proceso decisional relativo a inversiones y distribución de recursos; y (ii) al incremento de la participación del sector privado en la generación de empleos e inversión en infraestructura y otros servicios.
- 7.3 Además, cabe destacar que las actividades planteadas en este Programa complementarían las acciones del Programa de Apoyo al Fortalecimiento del Sector Productivo Regional en Areas de Menor Desarrollo Relativo (AR-0232) en preparación. Dicha operación pretende trabajar a los niveles nacional y provincial, en capacitación y asistencia técnica para la formulación e instrumentación de políticas públicas e instituciones que puedan fomentar el crecimiento productivo. El Programa solicitado al FOMIN pretende trabajar a los niveles municipal y microregional apoyando la identificación y ejecución de iniciativas para el fomento de la competitividad del sector productivo a través de la participación desde abajo de un conjunto de actores (públicos, privados y sociedad civil). Es en el ámbito local donde se materializa la formación de redes de empresas e instituciones de diverso tipo, donde la colaboración tiene un impacto positivo para la competitividad, reduciendo los costos de transacción de la actividad empresarial. Además, la planificación estratégica participativa aumenta la sustentabilidad del programa porque un grupo amplio de actores tiene un interés directo (*stakeholders*) en el éxito del programa de largo plazo.
- 7.4 Como resultado del Programa se espera la implementación de estrategias de desarrollo territorial a través de procesos efectivos y sustentables de reconversión productiva y de creación de empleo. También, se espera identificar y experimentar con mecanismos institucionales e instrumentos de políticas que permitan mejorar el perfil competitivo de municipios y microregiones a través de la cooperación entre el

sector público, el sector privado y la sociedad civil. La participación del FOMIN permite que esta metodología sea probada en varias localidades con características geográficas y económicas diferentes y que se encuentran en distintas fases de fomento a la competitividad de sus territorios. El apoyo del FOMIN favorece la sinergia y el diálogo tanto entre los actores públicos y privados de un mismo lugar como entre los distintos territorios, lo cual permitirá identificar políticas e instrumentos replicables y así establecer las bases para que la metodología sea adoptada y transferida a otros municipios y microregiones en el futuro.

VIII. TEMAS PRINCIPALES

- 8.1 Durante la preparación de la operación, se deberán analizarán con particular atención los temas de coordinación estratégica, operativa y administrativa entre las tres entidades ejecutoras. La existencia de mecanismos de coordinación claros, si bien flexibles, será fundamental para asegurar que las tres experiencias puedan apoyarse la una con la otra. Además, se deberán estudiar mecanismos para asegurar la difusión de las lecciones aprendidas y para impulsar la transferencia de experiencias a otras regiones del país, Asimismo, se deberá alcanzar mayores especificaciones sobre las actividades de apoyo productivo a desarrollar por los Subprogramas.

IX. RECOMENDACIONES DE LA REPRESENTACIÓN

- 9.1 Durante la reunión de programación del año 1998, a sugerencia de la Representación se acordó comenzar a analizar la posibilidad de preparar un proyecto de desarrollo productivo con enfoque territorial. A partir de ese momento se comenzó a estudiar el tema y se tomó contacto con varias instituciones que estaban trabajando en esta materia. Asimismo se recibieron varios pedidos de financiamiento por parte de diversas instituciones. En oportunidad de la Misión de Programación, realizada en el mes de julio del año 2000, se contaba con ocho solicitudes, motivo por el cual se acordó la realización de una misión de identificación para analizar cuál o cuáles de los pedidos podrían ser atendidos por un programa FOMIN.
- 9.2 Como resultado del análisis efectuado entre funcionarios de la Sede y de la Representación se preseleccionaron aquellos proyectos que se consideraron más innovadores, a la vez de ser presentados por instituciones sólidas y competentes en la materia. Para el programa FOMIN propuesto, se tuvo en cuenta, además, que las experiencias a acompañar estuvieran situadas en regiones geográficas diferentes y que a su vez actualmente se encontraran en distintas etapas de instrumentación.

- 9.3 En opinión de la Representación, el Programa posibilitaría llevar a cabo una experiencia piloto sobre un tema de gran importancia para el país, considerando que a través de la instrumentación de programas de competitividad territorial es posible alcanzar un mayor grado de desarrollo y disminuir los desequilibrios regionales.

X. TIEMPO ESTIMADO DE PREPARACIÓN Y ANÁLISIS DEL PROYECTO

- 10.1 Se estima que a partir de la aprobación del Abstracto se podría completar el análisis y la elaboración del Memorándum de Donantes en 6 meses.