

**Escuela de Gobierno**

**Tipo de documento:** Tesis de maestría



Maestría en Políticas Públicas

# **Del diagnóstico a la acción: Construcción de un índice autodiagnóstico para medir estrategias de desarrollo económico territorial en ciudades de Argentina**

**Autoría:** Randazzo, Agustina

**Año:** 2025

## **¿Cómo citar este trabajo?**

Randazzo, A. (2025) "*Del diagnóstico a la acción: Construcción de un índice autodiagnóstico para medir estrategias de desarrollo económico territorial en ciudades de Argentina*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/14338>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional  
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



**UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI TELLA**

**Escuela de Gobierno  
Maestría en Políticas Públicas  
Trabajo Final**

**Del diagnóstico a la acción:  
*Construcción de un índice autodiagnóstico para medir estrategias  
de desarrollo económico territorial en ciudades de Argentina***

**Alumna: Agustina Randazzo  
Director: Gabriel Suarez Fossaceca  
Fecha: Mayo 2025**

## **Resumen**

En las últimas décadas, las ciudades han tomado un rol cada vez más protagónico en la resolución de problemas de desarrollo. Son quienes ponen en juego capacidades de gestión para lograr un buen diagnóstico y una planificación estratégica coordinada con todos los actores del territorio para generar oportunidades. En la larga lista de temas que abordan, está el desarrollo económico. En ese marco, el presente trabajo tiene como objetivo profundizar sobre el concepto de desarrollo económico territorial, para construir un índice autodiagnóstico que permita a equipos de gobierno de ciudades argentinas, medir el avance de su estrategia en esta temática. La misma se ofrece como una herramienta práctica para delinear una hoja de ruta que aborde su mejora. La metodología implicó una profunda revisión bibliográfica para identificar dimensiones y preguntas a incluir, que luego se debatieron con expertos y usuarios potenciales. Por último, el índice fue aplicado en una muestra no representativa para analizar ventajas y limitaciones, que orienten la lectura de resultados, ofreciendo aprendizajes para futuras aplicaciones.

*Palabras clave: desarrollo económico territorial - ciudades - gobierno - gestión local - índice*

## **Abstract**

In recent decades, cities have taken on an increasingly prominent role in addressing development challenges. This requires mobilizing institutional capacities to produce accurate diagnosis and to implement strategic planning in coordination with local stakeholders. Among the many issues that local governments must address is economic development. Within this framework, this thesis aims to explore the concept of territorial economic development in depth, and to design a self-assessment index that enables municipal teams in Argentine cities to measure the progress of their local strategies in this field. The proposed instrument is conceived as a practical tool to support the design of roadmaps for continuous improvement. The methodological approach included an extensive literature review to identify main dimensions and questions, followed by consultations with experts and potential users. Finally, the index was applied to a non-representative sample of local governments to test its functionality, assess its advantages and limitations, and generate insights for future applications.

*Key words: territorial economic development - cities - government - local management - index*

## Índice

<b>1. Introducción</b> .....	3
<b>2. Revisión bibliográfica y antecedentes</b> .....	4
2.1. Del desarrollo económico global al desarrollo económico localizado .....	4
2.2. Las ciudades en el centro: desarrollo económico “desde abajo” .....	7
2.3. El territorio como actor fundamental .....	9
2.4. Especificaciones conceptuales .....	11
2.5. Los gobiernos locales en Argentina .....	12
2.6. ¿Por qué elegir un índice como herramienta para medir el desarrollo económico territorial de una ciudad? .....	15
<b>3. Metodología</b> .....	
3.1. Paso a paso en la construcción del índice autodiagnóstico .....	19
<b>4. El índice autodiagnóstico de desarrollo económico territorial</b> .....	23
<b>5. Aplicación de la herramienta y análisis de ventajas y desventajas</b> .....	
5.1. Muestra y estrategia de aplicación de la herramienta .....	37
5.2. Análisis de la herramienta: ventajas de su aplicación .....	38
5.3. Limitaciones y desventajas de la herramienta y su aplicación .....	41
<b>6. Reflexiones finales y recomendaciones de mejora</b> .....	43
<b>7. Bibliografía</b> .....	46
<b>8. Anexo I: Índice autodiagnóstico de desarrollo económico territorial</b> .....	48

## 1. Introducción

En la última década, Argentina no experimentó crecimiento económico. Esta realidad nacional es dispar entre provincias y aún más entre ciudades. Por eso, muchas personas emigran hacia capitales o grandes centros urbanos en busca de oportunidades para desarrollarse. El resultado es que un 36% de la población vive en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires y que en once provincias, las capitales concentran entre el 50 y el 80% del total poblacional. Los municipios deben trabajar fuertemente para revertir este fenómeno y el desarrollo económico territorial es una de las principales puntas de lanza para lograrlo.

Al hablar del desarrollo económico, muchas veces se hace foco en la necesidad de contar con una macroeconomía ordenada. Pero por sí solo, esto no asegura la mejora en el empleo y la calidad de vida en los territorios (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008). Las ciudades, como el espacio del estado con mayor cercanía a la ciudadanía, tienen un rol preponderante en poder identificar las ventajas competitivas que les permiten promover un desarrollo económico local sostenible, que responda a las necesidades y posibilidades del territorio y permita a las personas encontrar oportunidades de desarrollo en la ciudad que deseen.

El concepto de desarrollo económico local ha virado con el tiempo (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008) hasta alcanzar la idea del “desarrollo económico territorial” (Albuquerque, 2015) y plantea una nueva perspectiva para concebir el desarrollo *desde abajo*, situando a los gobiernos municipales como actores clave en el impulso de la producción y la creación de riqueza en sus territorios.

Pero la sola cercanía no asegura capacidades para el buen gobierno. Cómo abordar de forma integral el desarrollo económico territorial, desde una visión que movilice y ponga en valor recursos existentes, no es una pregunta de fácil respuesta. Quienes estuvimos involucrados en procesos de desarrollo territorial, parafraseando a Suarez Fossaceca (2020), entendemos cuán importante es que los gestores locales comprendan el territorio en profundidad, cuestionen sus propias concepciones y abran conversación para definir cursos de acción a tomar.

En ese marco, el presente trabajo tiene como objetivo generar un índice autodiagnóstico que permita a los gobiernos locales del país, medir el avance de su estrategia integral de desarrollo económico territorial. Con una impronta práctica, además de la evaluación, busca servir como guía para identificar avances y oportunidades de mejora a quienes tienen

responsabilidades de gestión en gobiernos locales. Se construirá aplicando una metodología generada por la Red de Innovación Local, apoyada en la literatura disponible y expertos en la materia.

El esquema del trabajo comienza con una revisión de literatura que condensa la evolución del concepto de desarrollo económico territorial. Finaliza esta sección un repaso sobre el concepto metodológico de índice, sus bondades y limitaciones. En un segundo apartado, se detalla la metodología utilizada para la construcción del índice autodiagnóstico de desarrollo económico territorial. En el cuarto, se presentan sus dimensiones y preguntas, junto a un análisis de sus ventajas y desventajas a partir de la aplicación en una muestra no representativa de quince ciudades. Por último, se esbozan conclusiones y propuestas de mejora de la herramienta a partir de lo aprendido, que abran nuevas conversaciones respecto al desarrollo económico territorial de las ciudades.

## **2. Revisión bibliográfica y antecedentes**

### **2.1 Del desarrollo económico global al desarrollo económico localizado**

La economía clásica no siempre se interesó por el desarrollo económico de largo plazo. Esto se vuelve relevante especialmente luego de la Gran Depresión de 1930, cuando el consenso sobre que la economía podía regularse a sí misma se quebró. Desde allí, Keynes, Friedman y otros autores relevantes, empezaron a interesarse por pensar el crecimiento y su sostenibilidad en el largo plazo.

De acuerdo con Krugman, Wells y Grady (2013), entender el crecimiento económico de largo plazo es uno de los puntos prioritarios de la macroeconomía, porque permitirá responder a si los países tendrán la habilidad de soportar sus costos futuros, que los ciudadanos tengan mayores ingresos y mejoren sus estándares de vida. Cuanto menos desarrollado es un país, más importante resulta entender cómo funciona y cómo es posible promover su desarrollo económico medido, para el caso nacional, en relación al aumento del Producto Bruto Interno (Krugman et. al, 2013).

A su vez, los autores identifican como ingrediente principal del crecimiento económico del largo plazo al aumento de la productividad (Krugman, et. al, 2013) siendo los factores que la afectan la mejora del capital físico; la mejora del capital humano en relación a su educación y conocimientos; y el avance tecnológico, es decir, la mejora de los medios para producir

bienes y servicios. Esta identificación permitió a diferentes países llevar adelante estrategias diversas para promover su desarrollo económico a largo plazo, con resultados dispares.

Pero el crecimiento económico no es lo único que explica el desarrollo. Es Amartya Sen quien, entre otros, repasa las teorías desarrollistas y propone incluir en el análisis no sólo la acumulación de riqueza, sino también la expansión de libertades y oportunidades de las personas. A su vez, es uno de los primeros en analizar diferentes experiencias en las que el estado, principalmente en materia de planificación y articulación con el sector privado, se constituye como un actor clave para el desarrollo (Sen, 1998). Aún de forma crítica, el autor continuaba realizando sus análisis desde la centralidad de los gobiernos nacionales.

Otro exponente que se opuso a las teorías de crecimiento equilibrado que pensaban sólo desde la macroeconomía y propone, en cambio, pensar las posibilidades de desarrollo desde los territorios de países “subdesarrollados”, es Albert O. Hirschmann (1915-2012). Suarez Fossaceca (2020) lo retoma en *Aportes para la gestión del desarrollo: la propuesta hirschmaniana* para poner en debate dispositivos analíticos útiles para reflexionar al respecto desde el rol de la gestión.

En procesos de desarrollo territorial, menciona el autor, es importante “comprender, entender y preguntarse, para el hacer” (Suarez Fossaceca, 2020: 62) teniendo en cuenta un análisis multidimensional de los problemas sociales. La gestión es, en este proceso y con todas sus complejidades, un cúmulo de acciones para alcanzar un objetivo, dando por sentado que lograr cambios para alcanzarlo es posible y deseable.

Retomando las críticas de Hirschmann (1961) el autor se suma a las visiones que entienden que el desarrollo de los territorios debe ser pensado por fuera de la idea de que buenas condiciones macroeconómicas y la presencia de ciertos factores van a hacer que, casi mágicamente, los mismos se desarrollen. El obstáculo principal de esta idea es que inmoviliza a los gestores y no permite estimular la necesaria creatividad que deben poner en juego a la hora de resolver problemas de desarrollo:

*Pensar desde la lógica de las ausencias o falta de factores lleva muchas veces a situaciones de inmovilidad, que no permiten crear modos novedosos de articulación política en los escenarios existentes. En cambio, el planteo que refiere al estado latente de factores y recursos, permite generar estrategias para suscitar los procesos de cambios deseados (Suarez Fossaceca, 2020: 63).*

Para romper esta lógica y tratar de responder cuáles son los factores que promueven el desarrollo económico en los territorios, Hirschmann crea las *fórmulas interpretativas*, poniendo el foco en que una buena planificación y administración de los elementos disponibles en un territorio (pensando elementos como concepto amplio) hacen posible el desarrollo del mismo (Suarez Fossaceca, 2020). De estas fórmulas interpretativas, el autor resalta cuatro que ayudan a pensar el quehacer de la gestión: mecanismos de inducción; principio de la mano encubridora; mecanismos de recuperación y principio de conservación y mutación de la energía social.

El primero de ellos se basa en el diagnóstico de que los países subdesarrollados tienen dificultades para imaginar una idea de desarrollo de largo plazo, lo que genera enredos en discusiones sobre qué factor debe ser promovido primero: ¿es necesario que ocurra la inversión primero, para luego generar consumo? ¿o primero hay que generar demanda para agrandar la oferta? Para superar esta limitación, Hirschmann plantea la necesidad de poner en valor los recursos, capacidades y condiciones ya disponibles, en lugar de centrarse en lo que falta, especialmente en aquellos elementos cuya puesta en acción funcione como *empujones* del desarrollo económico (Suarez Fossaceca, 2020).

Esta primera propuesta apunta entonces a que los territorios deben generar planificación para el desarrollo orientados a inducir a la acción factores y recursos de producción latentes, a través de una serie de proyectos que atraigan y movilicen la mayor cantidad posible de capital y espíritu emprendedor (Hirschmann, 1961, citado en Suarez Fossaceca, 2020). De este modo, el énfasis se desplaza del análisis de la escasez hacia los problemas de organización y coordinación de lo ya existente. Y aquí la gestión local del territorio aparece como actor clave para orientar la acción en cierta dirección, ya que esa definición es, inherentemente, una acción política.

La segunda fórmula interpretativa es *la mano encubridora*, con la que explica la subvaloración de factores que hacen pensar que no es posible accionar para el desarrollo por estar encerrados en los factores “que nos tocaron”. Esta idea inhibe, según él, la necesaria acción primera que da estos *impulsos* al desarrollo, y habilitan una espiral ascendente de revalorización. A medida que los procesos avanzan y se vuelven más robustos, esta mano encubridora que inhabilita la acción, también se torna menos relevante, pero es necesario dar inicio al circuito virtuoso que la pone en segundo plano. Este principio concluye en la necesidad de “no aceptar aparentes destinos manifiestos” (Suarez Fossaceca, 2020: 67) por parte de quienes deben orientar el plan de desarrollo.

La tercera fórmula interpretativa establece otros elementos relevantes para una gestión que lidere un proceso de desarrollo económico. Ante fallas en el modelo o ciertas partes del *mercado* que se está estableciendo, es necesario asegurar espacios políticos directos para que los usuarios expresen su descontento, que estos puedan interpretarse y así resolverse en la arena política. Cuando los mecanismos de recuperación se basan en ellos, sostienen un círculo virtuoso de mejoramiento, involucrando a diferentes actores de forma directa en el diagnóstico y la solución.

La última fórmula es el *principio de conservación y mutación de la energía social*. Como en el principio anterior, plantea no mirar la disolución de algunas formas cooperativas u organizaciones de actores territoriales como un fracaso, ya que vigorizan el capital social del territorio y se configuran como antecedentes relevantes para articular proyectos de desarrollo. La *energía social* muta a lo largo del tiempo, pero bien encauzada tiene una gran capacidad de conservación y de acción. Este elemento es fundamental para cualquier gestor que deba articular planes de desarrollo, que debe tomar en cuenta las características y la historicidad de los grupos u organizaciones que habitan el territorio para el cual están trabajando.

En resumen, el desarrollo económico no está descalzado de las realidades macroeconómicas, pero estas no alcanzan por sí solas para promover crecimiento y bienestar en los territorios. La gestión política de los mismos tiene un rol fundamental en promover el crecimiento, liderando la capacidad de acción a partir del análisis y la movilización creativa de las capacidades y recursos ya existentes y subutilizados en el territorio. Sostener y mutar la energía social, así como promover acuerdos a lo largo del tiempo, que generen una espiral ascendente de mejora, es una necesidad fundamental para todo proyecto político de desarrollo.

## **2.2 Las ciudades en el centro: desarrollo económico “desde abajo”**

A inicios de los '90, América Latina no le escapa a esta concepción que piensa que el desarrollo económico sólo podía ser llevado adelante “desde arriba”, es decir, a través de acciones del gobierno central (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008) y de manera exógena, lo que implicaba que el desarrollo económico y la redistribución de utilidades llegará a partir de la atracción de empresas y capitales extranjeros (CEPAL, 2000). Las probabilidades de desarrollo se entendían sólo como dependientes de recursos financieros externos, de infraestructuras tangibles y de políticas públicas centralistas.

Según el Banco Mundial, fue el proceso de globalización el que incrementó, al contrario de lo que el sentido común podría suponer, la competitividad para la inversión local, pues ofreció oportunidades para el desarrollo de nuevos mercados. A su vez, esto abrió la puerta a nuevos desafíos que se mantienen aún hoy, ya que la globalización también habilita la penetración de competidores internacionales en los mercados locales (Banco Mundial, 2006).

Albuquerque et. al. (2008) profundiza en este punto, aportando que, de acuerdo a datos del mismo Banco Mundial, más de las tres cuartas partes del producto bruto mundial no se comercializa internacionalmente, por lo que si bien la exportación de bienes y servicios es relevante para el desarrollo de un país, no es determinante, ni es el único factor influyente. Con ese dato, indica la necesidad de pensar estrategias que respondan a esa globalización desde las ciudades. Este proceso implica que puedan introducir innovaciones tecnológicas y organizativas en sus propios sistemas productivos, que incorporen componentes de conocimiento y así, les permitan ser más competitivos (Albuquerque, et. al, 2008) en este mundo globalizado de alta competitividad.

En este mismo sentido, el autor agrega que en una fase avanzada de globalización, los estados nacionales ya no son el único eje organizador de los sistemas económicos, lo que hace aún más relevante pensar en cómo mejorar la productividad de forma localizada en ciudades. Su aporte se basa en que para delinear una estrategia de desarrollo económico, es necesario incorporar las “circunstancias específicas territoriales”, las diferencias y potencialidades de cada contexto local, de modo que las políticas públicas se piensen “de forma conjunta entre los diferentes actores, públicos y privados, desde cada ámbito territorial” (Albuquerque, et. al, 2008: 27).

Es en ese marco que emerge el concepto de **desarrollo económico local** definido por Albuquerque et al. (2008) “como un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad” (Albuquerque, et. al, 2008: 16). El mismo invita a pensar el desarrollo desde las bases, con los actores locales como protagonistas, capitalizando oportunidades de dinamismo presentes.

El enfoque no cuestiona la necesidad de un equilibrio y crecimiento desde lo macroeconómico, sino la simplificación de que solo con ello es suficiente para generar oportunidades y mejor calidad de vida en las ciudades. Se propone, en cambio, pensarlas como dos agendas complementarias. El desarrollo económico local tiene como objetivos últimos “el mejoramiento del empleo y la calidad de vida de la población de la comunidad

territorial correspondiente y la elevación de la equidad social” (Albuquerque, 1997: 313) en territorios determinados, para salir de modelos que resultaron en un desarrollo desigual entre diferentes regiones.

La aparición del concepto responde a nuevas formas de pensar el desarrollo que se consolidaron a inicios de los 2000, volviendo a poner en el centro a las ciudades y con ello a los gobiernos locales. CEPAL, por su parte, define el desarrollo económico local “como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región” (CEPAL, 2000: 5).

En la misma línea, el Banco Mundial introduce el concepto desde su propósito: “El propósito del desarrollo económico local (DEL) es fortalecer la capacidad económica de una área local para mejorar su futuro económico y la calidad de vida para todos” (Banco Mundial, 2006: 1) y agrega que, para ello, es fundamental la articulación entre los sectores público, privado y no-gubernamental que actúan en el territorio.

Como podemos ver, la importancia de la articulación entre actores locales aparece como elemento fundamental en distintas definiciones. Aún hoy, la Organización Internacional del Trabajo lo refuerza en su página web indicando que: “Desarrollo Económico Local significa algo más que el crecimiento económico. Se está promoviendo la participación y el diálogo local, conectando a la gente y sus recursos para un mejor empleo y una mejor calidad de vida de los hombres y las mujeres”<sup>1</sup>.

Con el tiempo, el concepto de desarrollo económico local por sí solo, parecía no captar la totalidad de particularidades de lo que se debía abordar desde un equipo de gobierno local. Por eso, a partir de la trayectoria de ConectaDEL<sup>2</sup> y diversos aprendizajes territoriales concretos que de allí surgieron, se define aún mejor el concepto para llegar al de **desarrollo económico territorial**.

### **2.3 El territorio como actor fundamental**

En el 2015 desde el programa ConectaDEL, Albuquerque (2015, citado en Costamagna y Perez Rossi) introduce el concepto de **Desarrollo Económico Territorial**. En los textos aquí compilados, se argumenta que el objetivo de trabajar desde este enfoque es *“el de lograr sustentar la capacidad productiva local para generar un excedente económico, empleo e ingresos que mejoren la calidad de vida de la población de un territorio”*

---

<sup>1</sup> [https://www.ilo.org/empent/areas/WCMS\\_141191/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/empent/areas/WCMS_141191/lang--es/index.htm)

<sup>2</sup> <http://www.conectadel.org/>

(Costamagna y Perez Rozzi, 2015: 19). La propuesta incorpora la necesidad de coordinación del eje económico con otras dimensiones que promueven el desarrollo en un sentido más amplio, como la humana, la ambiental, la política, etc., incluidos en la órbita de los gobiernos locales, sin por ello desdibujar las acciones específicas de la agenda del desarrollo económico.

El mayor agregado de esta perspectiva se hace visible en dos ideas fundamentales: que los gobiernos locales deben tomar un rol preponderante en identificar las **ventajas competitivas** para promover un desarrollo económico territorial sostenible, basado en las necesidades y posibilidades de su territorio; y que la articulación entre diferentes instituciones, así como su movilización y participación, aportan un dinamismo necesario para que el desarrollo económico territorial se de en un espacio determinado. Son los gobiernos locales actores fundamentales para promover, facilitar y hacer efectiva esta articulación.

Según Albuquerque (2015), hay una serie de elementos que logran sentar las bases para una estrategia de desarrollo económico territorial sostenible en una ciudad. El principal tiene que ver con fortalecer el capital social, fomentando la cooperación público privada y logrando una robusta coordinación entre todos los actores locales relevantes, desde áreas y niveles del sector público, hasta las empresas e instituciones emplazadas en el territorio. Junto a la formación de capacidades adecuadas a la matriz productiva en el recurso humano existente y el fomento de la cultura emprendedora, sería posible sentar bases sólidas para aplicar estrategias de innovación social y cultural que permitan mejorar, diversificar o transformar el sistema productivo local (Costamagna y Perez Rossi, 2015).

Otro elemento fundamental tiene que ver con las ventajas competitivas. Hablar de ventajas competitivas desde las ciudades surge como posibilidad en el contexto de una globalización que las incita a competir cada vez más y mejor. Cabrero et. all (2009) insisten en que las ciudades son capaces de crear condiciones para volverse más competitivas y atractivas para los negocios, siempre y cuando puedan crear un entorno “físico, tecnológico, social, ambiental e institucional” atractivo para actividades que generen riqueza y empleo (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2009)

Siguiendo a Cabrero et. all (2009), los actores del gobierno local, empresarios, instituciones, entre otros, cumplen un rol fundamental en lograr que la ciudad sea un espacio favorable para las actividades económicas. Pero no es tan simple identificar exactamente cuáles son las políticas o acciones que hacen más competitivo a un territorio, ya sea una ciudad o una zona geográfica o metropolitana que aglomere varias de ellas. Algo que sí es claro, es que

precisan altos grados de coordinación entre actores y por eso, son las autoridades del gobierno local quienes están mejor preparadas para liderar esa articulación.

Algunas ventajas competitivas posibles pueden surgir de cuestiones más “estáticas” como la localización geográfica de la ciudad y la disposición de infraestructuras (de comunicación, transporte, etc.), pero una gran parte de ellas son dinámicas y es allí donde los gobiernos locales tienen mayor capacidad de acción: en la calificación de los recursos humanos, en las capacidades de innovación tecnológica y empresarial local, en la cooperación entre empresas, en el entorno institucional y la pertenencia a redes de cooperación, entre otras (Cabrero et. All, 2009: 4). Una vez más, la creación de redes e instituciones sólidas que movilicen recursos locales y articulen las capacidades del territorio, aparece como una cuestión fundamental.

Otro elemento relevante para esta estrategia mencionado por Albuquerque, tiene que ver con el fomento emprendedor. Existe vasta literatura que argumenta a favor de la importancia de estimular la capacidad emprendedora como objetivo fundamental para el desarrollo económico territorial sostenible. Es un proceso fundamental en el que se vincula la generación de valor desde el nivel individual, con la generación de valor general de un territorio, entendiendo que quienes crean nuevas PYMES son los que aportan mayor impacto sostenible en el empleo y el crecimiento de largo plazo (Orsi, 2019). El gobierno local debe tomar entre sus objetivos el desarrollar esta capacidad emprendedora, estimulando activamente el surgimiento de nuevas empresas, animando la innovación en los procesos productivos y movilizando la economía social (Barquero y Cohard, 2015).

## **2.4 Especificaciones conceptuales**

Para entender con mayor profundidad el concepto y sus acepciones, es importante desagregar sus componentes. “Desarrollo” es, claro está, un concepto más amplio que “desarrollo económico” y más aún que “desarrollo económico territorial”. Hablar de “Desarrollo” a secas implica incluir dimensiones de desarrollo institucional, político, cultural, social y humano, entre otras aristas. Así mismo, si hablamos de “Desarrollo Territorial”, a pesar de emplazarlo en un territorio determinado, una vez más incluimos la diversidad de aristas mencionadas (Costamagna y Perez Rossi, 2015).

En segundo lugar, los términos “Local” y “Territorial” suelen usarse como sinónimos, pero este último refiere no solo a un espacio geográfico concreto, sino que en esta perspectiva se lo propone como un actor principal en sí mismo. En este trabajo se utiliza a las ciudades como definición de un territorio posible, tomando la decisión de abordar esta división

geográfica concreta, pero proponiendo en el análisis una visión más amplia del territorio en que cada una está emplazada, para poder pensar estratégicamente desde su ubicación.

El empleo del término “territorial”, según los autores, “hace referencia al traslado (o recuperación) de la toma de decisiones sobre la promoción económica y el empleo a los niveles territoriales (o “subnacionales”)” (Costamagna y Perez Rossi, 2015: 19), lo que permite identificar problemáticas y plantear soluciones desde el conocimiento de la situación concreta que vive cada ciudad, alejado (mas no completamente desconectado) de una visión centralista como la que puede tener un gobierno nacional. Por esto es un enfoque que trabaja movilizand o actores y recursos locales desde abajo hacia arriba.

Por último, en el desarrollo del concepto, no se es indiferente a la necesidad de que existan políticas públicas concretas para el desarrollo en otras aristas como la humana, la ambiental, la urbana, entre otras. Pero para una propuesta eficiente y eficaz, es necesario lograr una agenda donde el desarrollo económico tenga sus propios objetivos sin confundirlos con los de otras temáticas asociadas, para desde allí coordinar acciones con ellas.

No existen actividades humanas en el vacío. Este marco teórico incorpora elementos territoriales al análisis que incluyen actores, agentes e instituciones y características propias de la ciudad como factores que pueden aportar al desarrollo económico territorial. Con el gobierno local en el centro, se transforma su rol y la exigencia sobre sus capacidades. Desde la gestión, se espera que puedan liderar la articulación de actores, el análisis sobre el funcionamiento de las relaciones productivas y los elementos constitutivos del territorio, y la proposición de estrategias y políticas públicas concretas que potencien su competitividad y generen nuevas oportunidades.

## **2.5 Los gobiernos locales en Argentina**

Como se mencionó, si bien el concepto de “territorio” no incluye solo el espacio geográfico en donde se pretende actuar (Costamagna y Perez Rozzi, 2015), para los fines de este trabajo se hará foco en los gobiernos locales, puntualmente en sus capacidades de gestión. Pero, ¿de qué hablamos cuando nos referimos a municipios o gobiernos locales en Argentina?

Un municipio es, según la RAE, una división territorial administrativa que, en Argentina, implica el nivel “más bajo” o más cercano de gobierno. Las especificaciones en su definición, son realizadas por cada gobierno provincial. Existen actualmente alrededor de

2.308 municipios o gobiernos locales en el país, que se conforman por un poder Ejecutivo cuya cabeza es el/la intendente/a, con la potestad de organizar un equipo de trabajo y poner en marcha el plan de gobierno, y el poder Legislativo en el Honorable Concejo Deliberante.

Desde el retorno a la democracia, los municipios han contado con más o menos recursos, capacidad de acción y responsabilidades. En los '90, se propuso un proceso de descentralización que prometía ser la fórmula para un gobierno más eficiente. Pero en Argentina, a diferencia de otros países de Latam, eso se concretó con un mayor traspaso de recursos y responsabilidades a las provincias y en mucha menor medida a los municipios (Cravacuore, 2017). Sin embargo, las exigencias hacia este nivel de gobierno por parte de la ciudadanía, siguieron creciendo.

En ese proceso, el estado nacional disminuyó su acción sobre ciertos temas relevantes al desarrollo de las ciudades, sin hacer un traspaso formal de competencias y recursos directamente a los equipos de gobierno local. A pesar de que en los 2000 parte de este curso se revirtió (Cravacuore, 2017), ya había ocurrido una importante transformación en el rol de los gobiernos locales, que incorporaron en sus agendas temas como el medioambiente, la política social, la seguridad y el desarrollo económico local (Cravacuore, 2017). Dejaron de ser lo que en la jerga se llamaba “municipios ABL” (alumbrado, barrido y limpieza) para pasar a ser parte fundamental del desarrollo.

Este nivel de gobierno se configura así como la cara más visible y cercana a la ciudadanía, brazo ejecutor de políticas públicas nacionales y provinciales, con mayor conocimiento de las dinámicas territoriales y también, primeros receptores de las demandas ciudadanas. En un país tan extenso como Argentina, con un 90% de población urbana, su rol se vuelve fundamental para resolver problemas públicos y planificar el desarrollo urbano, económico, social y ambiental sostenible.

Para poder hacerse cargo de tantos objetivos con pocos recursos, fue necesario darle un lugar preponderante a la planificación estratégica. Esta es una actividad política, teórica y disciplinar, cada vez más relevante para este nivel de gobierno. Además, de acuerdo con Sánchez Albavera F. (2003) las herramientas y metodologías adoptadas para ello, promueven la creación de un sentido de pertenencia y coordinan las acciones para un buen uso de los recursos, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas.

Nacke M. y Cellucci M. (2013) hace énfasis en la importancia de este proceso también como herramienta de transparencia para los gobiernos locales, haciendo énfasis en que la

planificación sostiene *“un proceso más amplio de decisión política mediante la articulación de los actores vinculados a la determinación de objetivos que guiarán las acciones y las metas a alcanzar”* (Nacke M. y Cellucci M., 2013: 13). A su vez, permite la organización de la gestión municipal, la optimización del uso de los recursos y la posibilidad de estar mejor parado ante posibles contingencias. Gobernar requiere métodos y la puesta en marcha de políticas públicas precisa articulación y planificación para que las intenciones de los actores se vuelvan acción. Por último, agregan que esta planificación aplicada a diferentes temáticas, está orientada y a la vez limitada por el territorio y la sociedad en que se emplaza, elementos fundamentales para su ejecución (Nacke M. y Cellucci M., 2013).

Pero ¿cuáles son los elementos de una buena planificación estratégica? Si bien no hay consensos saldados sobre ello, los procesos de planificación suelen establecer objetivos y metas cuantificables claras, para luego pensar proyectos concretos que permitan lograrlos. En el marco de un municipio, cada área de gestión tendrá a su cargo parte de ese cúmulo de proyectos y aportará a las metas generales de la organización.

Entendiendo este contexto y sabiendo que el desarrollo económico territorial es una agenda compleja y multidimensional, llevar adelante una planificación estratégica para su abordaje en una ciudad se vuelve fundamental. Algunos elementos para su implementación efectiva tienen que ver con que el tema sea un eje de gestión prioritario para todo el equipo de gobierno municipal, que cuente con presupuesto asignado y equipo responsable. También que esté basado en un diagnóstico claro del territorio, que establezca metas factibles de monitorearse, que se compartan y revisen periódicamente. Por último, de acuerdo a los autores previamente citados, una buena planificación en esta agenda debe contemplar entre sus acciones la valorización de los recursos existentes, las ventajas competitivas de la ciudad, la coordinación efectiva de actores y la búsqueda de nuevos mercados (Albuquerque, 2015).

En resumen, los gestores locales tienen un rol clave para llevar este proceso adelante, por su cercanía a la ciudadanía y su conocimiento de las características del territorio, que les permiten un análisis profundo de las necesidades, las ventajas y potencialidades, así como un alto dinamismo al momento de proponer políticas públicas concretas. Además, cuentan con la posibilidad de movilizar los recursos existentes de forma institucional, de modo tal que las estrategias de desarrollo económico no sean únicamente llevadas adelante por el gobierno, sino por el conjunto del ecosistema económico territorial.

## 2.6 ¿Por qué elegir un índice como herramienta para medir el desarrollo económico territorial de una ciudad?

Como fue mencionado anteriormente, el presente trabajo busca responder la pregunta de investigación mediante la generación de un índice autodiagnóstico a ser respondido por equipos de gobierno de ciudades de Argentina. Pero ¿por qué un índice?

Los índices tienen como objetivo sintetizar un conjunto amplio de indicadores que nos brindan información sobre un aspecto complejo de la realidad y permiten, a su vez, comparar unidades de análisis (como países, ciudades, empresas, etc.) de forma sencilla, haciendo más fácil encontrar tendencias comunes (Nardo & Saisana, 2009, en Camacho y Horta, 2020). Si bien esta metodología sigue siendo debatida por las ciencias sociales, diversos autores sostienen su utilidad, siempre y cuando identifiquemos con claridad qué sí y qué no permiten observar y cuáles son los límites en el análisis de sus resultados.

Siguiendo el análisis de Camacho y Horta (2020), las ventajas de un índice recaen principalmente en:

- Que resumen conceptos complejos y multidimensionales, siendo más simples de interpretar que muchos indicadores separados, haciéndolos abarcables y facilitando así el pase a la acción de tomadores de decisiones.
- Permiten tanto la generación de rankings entre las unidades de análisis, como la evaluación de su progreso en el tiempo.
- En este mismo sentido *“centran los asuntos del desempeño y el progreso de la unidad de análisis (país, región, ciudad, etc.) en la arena del diseño de políticas”* (Camacho y Horta, 2020: 6)
- En términos comunicacionales y ante la existencia de un “resumen” de múltiples indicadores, logran un lenguaje común entre conocedores y no conocedores de la temática abordada, facilitando la comunicación de sus resultados.

Algunos ejemplos como el Índice de Desarrollo Humano que mide la ONU<sup>3</sup> dan cuenta de ello. El mismo selecciona determinados indicadores de forma arbitraria pero apoyado en el estudio de grandes volúmenes literarios sobre el desarrollo y la opinión de cientos de expertos en la materia. Tal como fue mencionado anteriormente, los índices tienen limitaciones y simplemente debemos tenerlas presentes a la hora de analizar sus resultados para no llegar a conclusiones erradas.

---

<sup>3</sup> Disponible en: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

Al respecto, Amartya Sen hace mención al IDH en una entrevista con la BBC<sup>4</sup> y responde de forma contundente sobre la comparación de los resultados entre países (particularmente Argentina y Alemania):

*“No creo que pueda juzgarle ningún índice por el valor que tenga para un país en particular, porque el objetivo principal del mismo es evaluar el desempeño de países comparando unos con otros así como el desempeño de un país determinado a lo largo del tiempo. Los números absolutos del IDH son sólo números abstractos. Lo que debemos ver son las magnitudes relativas de esos números al comparar un país con otro [...] Así que creo que sería un error concentrarse en el valor del índice para un país determinado, en lugar de examinar las magnitudes relativas del índice en un país en distintos períodos o de diferentes países en un momento determinado”*

El riesgo principal de los índices es, entonces, que la interpretación de sus resultados sea hecha sin comprender con exactitud su forma de construcción y sus límites. Camacho y Horta (2020) hacen especial hincapié en el desafío que implica encontrar indicadores de calidad y darle el peso correspondiente en la herramienta, tarea que, de no cumplirse, puede llevar a conclusiones simplistas o comparaciones erróneas que luego son utilizadas para pensar políticas públicas que terminan siendo inadecuadas.

Tal como ocurrió con la teoría económica, también se identificaron falencias al pensar y utilizar los índices solamente a un nivel *macro* o nacional. El propio IDH no permitía captar las desigualdades entre ciudades de los países medidos, por lo que para algunos países se creó el Índice de Desarrollo Humano Municipal.

En tanto ejemplo de aplicación, un informe sobre México (PNUD, 2022) menciona la importancia de localizar las mediciones de desarrollo, para reconocer oportunidades y falencias específicas ante la promoción del desarrollo humano en los territorios y grupos poblacionales específicos que en ellos habitan. Los resultados permitieron generar un ranking de municipios en la medición general, pero también identificar diferencias por dimensiones en cada territorio. De allí se desprenden los puntos específicos sobre los cuales actuar en cada ciudad para mejorar su desarrollo humano, algo que no era posible con el índice nacional.

Este índice utiliza indicadores vinculados a resultados, pero poco mide sobre las capacidades de los gobiernos locales, sobre qué se hace y qué no. Es el Banco Mundial

---

<sup>4</sup> [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103\\_desarrollo\\_libertad\\_entrevista\\_sen\\_aw](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entrevista_sen_aw)

quien en 2016 introduce el Índice de Performance de Gobiernos Locales<sup>5</sup>, buscando saldar esta falta. Su objetivo es servir como herramienta para que responsables políticos y especialistas en desarrollo puedan generar planes de acción, otorgando un punto de referencia inicial para medir sus avances.

Allí identifican la acción gubernamental como multidimensional y hacen especial hincapié en la capacidad de un índice como este para facilitar la comunicación de acciones del gobierno, empresarios y ciudadanía en general sobre lo realizado y las mejoras que faltan. Por último, reconocen la capacidad de promover la mejora y la toma de decisiones basadas en evidencia clara sobre el camino a recorrer para lograrla.

Otro caso relevante de aplicación de un índice para medir las capacidades de la gestión pública es el Marco de Evaluación Común<sup>6</sup> (Common Assessment Framework o CAF por sus siglas en inglés), creado por la Red de Administraciones Públicas Europeas (EUPAN) con el objetivo de medir la calidad de la gestión pública municipal. El mismo fue creado por y para el sector público y se aplica desde los 2000 de forma autoevaluativa. Este último punto permite que sea fácil y rápido de usar para los efectores públicos que quieren, según sus creadores, alcanzar la excelencia en la gestión. Es una de las primeras experiencias que elige este método de aplicación autogestionado.

Existen otros índices aplicados a las ciudades como Ciudades Sustentables<sup>7</sup> de Arcadis, Ciudades Globales de Oxford<sup>8</sup>, Índice de Competitividad Urbana del IMCO<sup>9</sup>, entre muchos otros que, junto a los mencionados previamente, nos permiten arribar a algunos aprendizajes:

- Los índices permiten realizar fácilmente un ranking de ciudades e identificar por qué unas se destacan sobre otras.
- Las dimensiones o subíndices clarifican los puntos que es necesario que cada ciudad trabaje para sostener o mejorar sus resultados.
- La acción pública es informada por estas mediciones que les permiten generar un plan de acción claro que podrán medir en el tiempo y seguir comparando con otras ciudades.

---

<sup>5</sup> Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/196591468197374514/the-local-governance-performance-index-lgpi>

<sup>6</sup> Disponible en: <https://www.eupan.eu/caf/>

<sup>7</sup> Disponible en: <https://www.arcadis.com/en/insights/perspectives/global/sustainable-cities-index-2024#ranking>

<sup>8</sup> Disponible en: <https://www.oxfordeconomics.com/global-cities-index/>

<sup>9</sup> Disponible en: <https://imco.org.mx/indice-de-competitividad-urbana-2024/>

- Promueve una sana competencia al proponerles alcanzar la excelencia logrando el total del puntaje posible.
- La simplicidad que precisa la generación de la herramienta les permite comunicar los resultados, su plan y sus avances a otros efectores públicos y a la ciudadanía en general.
- Permite a las ciudades avanzadas y sus equipos de gobierno posicionarse como referentes en la temática medida y ser reconocidos.
- Brinda información para la toma de decisiones a otros niveles de gobierno, empresarios, ciudadanía en general, sobre tendencias y puntos comunes de avance y falencias de las gestiones locales y las ciudades en general.

Estos aprendizajes, junto a los obtenidos mediante el trabajo en la Red de Innovación Local, dan sustento a la construcción del índice autodiagnóstico, entendiendo que el concepto de estrategia de desarrollo económico territorial de un municipio es complejo y multidimensional. Se espera que sirva como guía a los gestores de gobiernos locales para poder liderar esta agenda, comprender en profundidad su territorio y sus potencialidades, e implementar estrategias cada vez más robustas. A continuación se explicitan los pasos metodológicos para su construcción.

### **3. Metodología**

Para responder a la pregunta *¿Cómo medir el avance de la estrategia de desarrollo económico territorial de los municipios en Argentina?* Se propone un índice autodiagnóstico con preguntas cerradas que ponderan aspectos vinculados a acciones de política pública en este tema. El mismo tiene como objetivo principal, además de brindar un resultado, ser una guía para quienes tienen a su cargo estrategias de desarrollo económico territorial, resumiendo largos volúmenes de literatura y años de aprendizaje de expertos.

Se ofrece a las ciudades argentinas una herramienta práctica que devuelve un puntaje porcentual de 0 a 100% que representa su avance en la estrategia, les permite compararse con otros equipos de gobierno y crear fácilmente una hoja de ruta para robustecer su accionar en la temática, basados en la formulación de las preguntas. A su vez, por supuesto pueden volver a medirse en el tiempo, sirviendo de base para comunicar a los actores relevantes sus puntos de avance.

Los invitados a contestar son responsables de las áreas de desarrollo económico, productivo o afines dentro de un municipio, con capacidad de responder respecto a la estrategia general aplicada. Es deseable que sea respondido de forma grupal entre quienes componen las áreas mencionadas o bien por alguien con una visión general de la misma. Si bien no se exige un cargo específico, ni años en el puesto, no es posible que el índice sea respondido por personal operativo que trabaje un solo aspecto o programa específico de desarrollo económico. De este modo, se evita tener faltantes en la información. Por el objetivo de la herramienta, se toma a estas personas como representantes de las ciudades, excluyendo a otros actores de las respuestas y los resultados se imputan a las mismas.

### **3.1 Paso a paso en la construcción del índice autodiagnóstico**

El índice autodiagnóstico es una herramienta creada por la Red de Innovación Local, para medir el grado de desarrollo de un equipo de gobierno municipal en su estrategia para abordar una temática global de política pública determinada. A continuación, se detalla el paso a paso para construirlo.

La primera etapa consistió en una revisión profunda de la literatura disponible, explicitada en el primer apartado de este trabajo. Entre esa diversidad, se priorizaron textos construidos a partir de experiencias concretas en el territorio y cuya orientación es a la acción de los hacedores de política pública de las ciudades.

A partir de ello, se arribó al concepto de desarrollo económico territorial y se identificaron las principales variables que lo componen, que se transformaron en las dimensiones del índice. Luego, se definieron los indicadores que permiten operacionalizarlas hasta alcanzar una propuesta de estrategia completa. En el siguiente apartado se presenta el resultado final, en donde se brindan más detalles que argumentan la elección de cada dimensión y sus preguntas.

Los indicadores fueron traducidos a preguntas orientadas a la acción, que puedan ser respondidas de forma cerrada con dos o tres opciones de respuesta cuyo puntaje va de 0 a 2, utilizando una escala ordinal discreta. Algunas preguntas tienen una opción intermedia, mientras otras solo se responden por sí o por no. Esta decisión responde a dos necesidades concretas: la primera es que la propuesta de respuestas intermedias apunta a captar el carácter procesual de la política pública, lo que “ya se está haciendo” y no solo la presencia o ausencia de una acción. La segunda, que la escala elegida aporta un orden sin cuantificar exactamente la distancia entre una respuesta y otra. Es una opción más

adecuada frente a otras posibles como una escala de Likert por el tipo de preguntas incluidas que no buscan medir actitudes o preferencias, sino acciones y procesos.

Por su objetivo de medir la estrategia relevando acciones de gobierno y la forma elegida de la herramienta, se profundiza principalmente sobre indicadores vinculados al hacer, de insumo y de procesos, más no en indicadores de resultado tales como *nivel de empleo* o *nivel de actividad*. A sabiendas de que puede ser información relevante para medir efectividad en las acciones, se decide recortar las preguntas solo a las que apuntan a lo que puede o no hacer un gobierno local de forma directa.

Se arribó luego a un puntaje máximo posible que se construye contabilizando la *cantidad total de preguntas por el puntaje máximo posible en cada una de ellas (2)*, lo que constituye el 100% de avance en la estrategia. El índice (que se presenta en la próxima página) contiene 77 preguntas, por lo que el puntaje nominal máximo posible es de 154. Por ejemplo, una ciudad que responde afirmativamente a 77 de las 154 preguntas tendría un puntaje del 50%.

Tanto las dimensiones como las preguntas tienen una ponderación igualitaria. Tampoco se discriminan los puntajes según alguna característica de la ciudad que responde. Esto responde a varios fundamentos. En primer lugar, la herramienta pretende evaluar una estrategia integral que incluya todos los puntos necesarios para trabajar correctamente la temática y no se desprende de manera directa de la literatura y el debate con los expertos si hay unas más importantes que otras.

En segundo lugar, pretende habilitar cuestionamientos amplios sobre las acciones realizadas y pendientes, que habiliten el armado de una hoja de ruta, cuya priorización será inherentemente política. Se propone con esto que sean los destinatarios quienes deben decidir qué abordar, cuándo y cómo, posiblemente poniendo en análisis otros factores contextuales no captados en el instrumento como historicidad de la ciudad, capacidades en el equipo y actores locales, principales reclamos de la ciudadanía, entre otros.

Al momento de seleccionar las preguntas, se buscó lograr un nivel de abstracción tal que solo se incluyan las que cualquier equipo de gobierno municipal pueda responder, dejando de lado cuestiones vinculadas a especificidades de los territorios. Ya mencionamos también que las preguntas apuntan a identificar capacidades propias de los equipos de gobierno y están orientadas a la acción de los mismos. Por ejemplo, en la dimensión Información y Diagnóstico, se incluye la pregunta *¿Tiene identificadas las cadenas productivas principales*

*que tiene su ciudad?*, pero no se brinda un mayor puntaje por tener determinada cadena productiva frente a otra. La identificación sí depende de manera directa del equipo de gobierno, mas no la existencia de unas u otras cadenas productivas.

La redacción misma de las preguntas incluye en su mayoría opciones como el gobierno local cuenta, realiza, lleva adelante, pero en parte de ellas se hacen consultas que se abstraen a “la ciudad”. Estos casos buscan identificar ventajas o desventajas que tienen los equipos de gobierno sobre las que se considera necesario actuar en caso de respuesta negativa. Responder a preguntas como *¿La ciudad cuenta con espacios institucionalizados de asociativismo?* Es relevante en tanto son un espacio fundamental a desarrollar para cualquier estrategia de desarrollo económico territorial y, si no existiesen, el equipo de gobierno debe tomarlo en cuenta para su resolución, más allá de que no apunta a relevar una capacidad inherente del equipo de forma directa.

Luego de identificar las dimensiones con sus preguntas y asignarle opciones de respuesta, se creó una primera versión del índice a los fines de ponerla a consideración de expertos en la temática para ser validado y mejorado. Los participantes pertenecían al ámbito académico, al tercer sector y al sector público municipal, siendo estos últimos responsables de desarrollo económico/productivo.

Los encuentros con expertos académicos y del tercer sector consistieron en una reunión individual virtual donde se revisaron las dimensiones, las preguntas y sus opciones de respuesta aplicando una lista de criterios. El primero y principal apuntó a revisar si el instrumento en general estaba incluyendo las acciones necesarias para una medición robusta de la estrategia y sirviendo de guía clara para mejorarla.

En segundo lugar, se aplicaron criterios de revisión de las preguntas. Las mismas tenían que permitir la respuesta de todo tipo de ciudad y no debían penalizar características propias de las ciudades sobre las que no hay gran injerencia (si hay o no recursos naturales, por ejemplo). Tampoco debían consultar por cuestiones fuera del alcance de los equipos de gobierno y poder ser respondidas fácilmente (por sí o por no) de forma cerrada, no con resultados numéricos. Por último, se puso a revisión que efectivamente consulten por acciones o elementos factibles de ser penalizables, siempre en términos de lo que está haciendo o no un equipo de gobierno.

Por último, la herramienta fue testeada de forma teórica y práctica con equipos de gobierno de ciudades argentinas. En una reunión individual virtual con cada responsable, se les

solicitó que respondan como si fuera la última versión, sumando a los criterios anteriores la revisión de la claridad en los conceptos y la factibilidad que tienen las acciones consultadas de ser aplicadas en el contexto de un municipio. También se buscó validar los perfiles que deben responder. Las respuestas se registraron en un excel que devolvió el puntaje final y por dimensiones, lo que también permitió poner en cuestión la precisión de los resultados arrojados.

Algunos de los principales hallazgos y mejoras fueron:

- La reducción de la cantidad de preguntas, quitando algunas menos relevantes y modificando la redacción de otras para incluir acciones más amplias
- La validación de los nombres de cada dimensiones y la división de la primera de ellas para crear una específica que midiera acciones respecto a las ventajas competitivas (se incluyen más detalles sobre por qué esta es una dimensión en sí misma en la próxima sección).
- Se puso en debate qué datos era fundamental tener, para ser incluidos en una primera dimensión vinculada al diagnóstico, entendiendo que el fin de la herramienta era ser ágil.
- Se modificó la redacción de ciertos conceptos que no estaban nombrados como se identifican en los municipios, sino más bien en un vocabulario de expertos académicos.
- Se puso en consideración si consultar por determinadas acciones concretas de política pública era correcto, en tanto eran las deseables para cualquier ciudad. Por ejemplo, si todos los municipios debían tener en su estrategia acciones vinculadas a encontrar nuevos mercados o a promover la exportación. El cruce entre opiniones de expertos y gestores fue fundamental para arribar a una respuesta inclusiva.

La diversidad de opiniones permitió arribar a mejoras fundamentales para la versión final. Pero como sucede con todo índice, no pretende alcanzar una exhaustividad total y responde a un momento histórico concreto, así como a la elección arbitraria de ciertos académicos que, en este caso, han sido parte desde distintos ámbitos, de procesos de gestión en Argentina. La herramienta podrá (y es deseable que así suceda) tener correcciones o mejoras que surjan de su aplicación y se espera que sea implementada teniendo en cuenta sus limitaciones.

La simpleza de las preguntas permite que no haya casos relevantes de falta de información que precisen una estrategia puntual para imputar datos faltantes al resultado obtenido. En la práctica, es posible que quien responde no cuente con toda la información pero puede

consultarlo al interior del equipo de gobierno para su finalización. De todos modos, en el chequeo se validó que las preguntas eran de fácil respuesta para quienes están a cargo de las estrategias locales.

A continuación, se presenta el índice autodiagnóstico de Desarrollo Económico Territorial. Además, para un testeo más de robustez y aportar al análisis de este trabajo, se presentan en la sección siguiente resultados de su aplicación en una muestra no representativa de 15 ciudades.

#### **4. El índice autodiagnóstico de Desarrollo Económico Territorial**

El **índice autodiagnóstico de Desarrollo Económico Territorial para ciudades de Argentina** consta de siete dimensiones y setenta y siete preguntas cerradas, cuyas opciones de respuesta otorgan un puntaje de 0 (cero) a 2 (dos). A continuación se presenta una breve descripción de las dimensiones incluidas y luego, en un cuadro de 4 columnas las preguntas y las opciones de respuesta.

##### Dimensión 1: Información y diagnóstico

Tal como mencionamos en la revisión bibliográfica (Albuquerque, 2015; Costamagna y Perez Rossi, 2015; Nacke M. y Cellucci M., 2013; Suarez Fossaseca, 2020) para pensar una estrategia robusta de desarrollo económico territorial, es necesario comprender el territorio en profundidad, a la ciudadanía y a los actores que influyen en él, sus características, su historicidad, sus ventajas y problemáticas.

Esta visión permite a los gestores locales plantear soluciones desde el conocimiento de la situación concreta que vive su ciudad, un paso inicial fundamental para el diseño de cualquier política pública. Para lograrlo, contar con datos e información relevante para el diagnóstico es esencial.

Recordando que las preguntas relevan indicadores de producto o proceso y apuntan a medir la acción gubernamental en una agenda de desarrollo económico territorial, se identificaron los grupos de información más importantes con los que deben contar para un primer diagnóstico base. Luego se complementará con preguntas en otras dimensiones.

Según la literatura y los expertos, es necesario conocer entonces: los recursos naturales disponibles; actores y espacios asociativos existentes en el territorio; las características, necesidades y proyecciones de la fuerza laboral; y las particularidades, necesidades y proyecciones de la matriz productiva y las empresas de la ciudad.

De acuerdo a esto, se plantean las siguientes preguntas:

<b>Pregunta</b>	<b>Opción negativa: Puntaje 0</b>	<b>Opción intermedia: Puntaje 1</b>	<b>Opción positiva: Puntaje 2</b>
1. ¿Tiene identificados los recursos naturales factibles de aportar al desarrollo económico de su ciudad?	No		Si
2. ¿Cuenta con un análisis que identifique el recurso con mayor disponibilidad en la ciudad? <i>Aclaración: Si son recursos naturales, recursos humanos o recursos tecnológicos.</i>	No		Si
3. ¿Cuenta con información sistematizada acerca de las características de la dotación de recursos humanos actuales en su ciudad? <i>Aclaración: Incluyendo: pirámide poblacional según edad y género, composición de fuerza laboral, cualificaciones, experiencia laboral.</i>	No	Parte de esa información	Si
4. ¿Cuenta con información actualizada sobre el empleo por sector productivo en su ciudad?	No	Si, pero no está actualizada	Si, actualizada al último año
5. ¿Conoce las necesidades de formación de recursos humanos que tiene la matriz productiva en la ciudad?	No	Solo para algunos sectores/empresas	Si
6. ¿El gobierno local ha identificado los principales puestos laborales que actualmente no se pueden cubrir?	No	Solo para algunos sectores/empresas	Si
7. ¿Tiene identificada la brecha de género es decir, cuántos hombres y cuántas mujeres son empleadas en los sectores productivos principales de su ciudad?	No	Solo para algunos sectores/empresas	Si

8. ¿Cuenta con información actualizada sobre empleo según rangos etarios?	No	Si, pero no está actualizada	Si, actualizada a últimos 3 años
9. ¿Cuenta con información sistematizada y actualizada sobre la cantidad de personas con secundario completo en la franja 18 a 24 años?	No	Si, pero no está actualizada	Si, actualizada a últimos 3 años
10. ¿El gobierno local cuenta con análisis prospectivos sobre las necesidades de empleo que tendrá su población en los próximos 5 años?	No	Solo para algunos sectores/empresas	Si
11. ¿Tiene identificados los servicios tecnológicos existentes en su entramado productivo tanto local como regional? <i>Aclaración: Así como centros de investigación universitarios, INTI/INTA, laboratorios, CONICET, etc.</i>	No		Si
12. ¿Tiene identificadas las cámaras (empresariales, de parques industriales, de sectores, cámaras de comercio, sociedad rural, cámaras gremiales, agencias de desarrollo, etc.) presentes en su ciudad y su región?	No		Si
13. ¿Tiene identificados otros actores relevantes de su ecosistema económico local y regional? (cooperativas, mutuales, sindicatos, entre otros)	No		Si
14. ¿El gobierno local mantiene diálogo periódico con los actores relevantes de su ecosistema económico local?	No	Si, pero informales	Si, formales e institucionalizados
15. ¿Conoce el nivel de desarrollo tecnológico de su matriz productiva?	No	Solo para algunos sectores/empresas	Si
16. ¿Tiene identificada la cadena logística y comercial que utilizan los productos de su localidad para insertarse en el mercado?	No	Solo para algunos sectores/empresas	Si

17. ¿Tiene identificadas las cadenas productivas principales que tiene su ciudad?	No	Solo para algunos sectores/empresas	Si
---	----	-------------------------------------	----

### Dimensión 2: Planificación estratégica

La planificación estratégica es un proceso político y práctico, crea sentido de pertenencia, ordena la gestión, delimita prioridades, permite la transparencia y la toma de decisiones transversal, además de un mejor uso de recursos y una mejor respuesta ante dificultades (Nacke M. y Cellucci M., 2013; Sanchez Albavera F., 2003). Para que funcione, debe soportarse en un diagnóstico robusto y plantear objetivos y metas comunes a todos los actores del ecosistema, funcionando como guía hacia un norte común.

De los '90 en adelante, la gestión de los gobiernos locales tiene un rol fundamental a la hora de liderar la resolución de problemas públicos como el que estamos abordando en este índice. Retomando a Albuquerque (2015) y Suarez Fossaceca (2020), estos tienen un rol más que preponderante para, con un buen diagnóstico, movilizar y valorizar los recursos existentes, identificar ventajas competitivas y articular entre actores para promover el desarrollo económico territorial.

Para que una planificación estratégica sea de calidad, debe contar con algunos elementos. Sobre ellos se construyen las preguntas de esta dimensión. Es necesario que el tema sea un eje de gestión del gobierno para alinear y coordinar esfuerzos al interior del equipo municipal. Para llevarlo adelante de forma adecuada debe existir un equipo y un presupuesto asignados. A su vez, una buena planificación debe basarse en un diagnóstico claro, proponer espacios de participación y coordinación de todos los actores del ecosistema, marcando objetivos y metas comunes que sean publicadas y revisadas periódicamente (Albuquerque, 2015).

En este tema en particular, se entiende a su vez que una buena planificación debe contemplar la valorización de los recursos existentes en el territorio y las ventajas competitivas particulares de la ciudad. Por último, para lograr objetivos básicos en esta agenda, es necesario tomar en cuenta la importancia de incluir planificación de acciones para la exportación y la inmersión de las empresas locales en nuevos mercados. La elección de estas acciones, sobre otras posibles, fue uno de los principales aportes

obtenidos de las reuniones de validación con expertos.

<b>Pregunta</b>	<b>Opción negativa: Puntaje 0</b>	<b>Opción intermedia: Puntaje 1</b>	<b>Opción positiva: Puntaje 2</b>
18. ¿El desarrollo económico territorial es un eje de gestión del gobierno local?	No		Si
19. ¿El gobierno local cuenta con un equipo y/o referente capacitado para diseñar la política de desarrollo económico territorial?	No		Si
20. ¿El gobierno local lleva adelante una política activa con programas para promover el desarrollo económico territorial sostenible basado en sus ventajas comparativas?	No	Tengo un plan, pero no basado en mis ventajas comparativas	Si
21. ¿El plan de promoción del desarrollo económico territorial cuenta con metas cuantificables?	No		Si
22. ¿El gobierno local cuenta con una partida presupuestaria específica para llevar adelante las políticas de desarrollo económico sostenible?	No		Si
23. ¿La planificación del desarrollo económico territorial se realiza teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras de las empresas y las ventajas competitivas de la ciudad?	No	Si, pero no está actualizado	Si
24. ¿La planificación del desarrollo económico territorial de la ciudad, incluye la valorización de los recursos locales existentes ( <i>recursos naturales, tierras, cursos de agua, etc.</i> )?	No		Si
25. ¿La planificación toma en cuenta la política de desarrollo económico provincial, regional y/o nacional?	No		Si

26. ¿La planificación fue realizada con participación de los actores involucrados en el ecosistema económico local?	No	Solo algunos actores	Si
27. ¿El gobierno local comparte de forma periódica resultados de las políticas públicas implementadas con los actores involucrados en el desarrollo económico territorial?	No	Solo con algunos sectores	Si
28. ¿La planificación y sus resultados se revisan de forma periódica con participación de los actores involucrados en el ecosistema económico local?	No	Solo con algunos sectores	Si
29. ¿La planificación incluye objetivos estratégicos que promuevan la exportación de las empresas de la ciudad?	No	Solo para algunos sectores	Si
30. ¿El gobierno local lleva adelante acciones de inserción en nuevos mercados de las actividades económicas de la ciudad?	No	Solo para algunos sectores	Si

### Dimensión 3: Ventajas competitivas

El complemento con las dos dimensiones siguientes, ofrece una guía para reconocer factores clave que diferencian a una ciudad de otra y, en conjunto, otorgan un entendimiento robusto sobre los puntos principales a mirar para atraer y movilizar inversiones y recursos en el territorio. Algunas preguntas pueden parecer factibles de ser incluidas en la primera dimensión. Pero en el debate con expertos, consideramos que tanto hablar de ventajas competitivas como de infraestructura y entornos innovadores, precisaban una dimensión particular, que devolviera resultados específicos.

Parte de las ventajas competitivas se identifican analizando cuestiones estáticas (Cabrerero et. al, 2003) como la ubicación geográfica de la ciudad y sus alrededores, que influye en transporte y logística. Pero también están presentes en cuestiones dinámicas como la cadena de valor, las oportunidades y potencialidades ya presentes en las actividades económicas de la ciudad. Identificarlas es fundamental para accionar.

<b>Pregunta</b>	<b>Opción negativa: Puntaje 0</b>	<b>Opción intermedia: Puntaje 1</b>	<b>Opción positiva: Puntaje 2</b>
31. ¿El equipo del gobierno local dedicado al desarrollo económico territorial cuenta con capacidades para promover la cooperación entre actores locales y regionales?	No		Si
32. ¿Tiene identificadas las oportunidades de inversión actuales o futuras en su región?	No	Solo para algunos sectores	Si
33. ¿Tiene identificados los clusters productivos de ciudades cercanas?	No		Si
34. ¿Cuenta con un análisis de los eslabones de las cadenas de valor de su ciudad?	No		Si
35. ¿Cuenta con un análisis de los eslabones de las cadenas de valor de su región?	No		Si
36. ¿Cuenta con un análisis de la potencialidad exportadora de las empresas de su ciudad?	No	Solo de las principales	Si
37. ¿Tiene identificadas las ventajas comparativas en relación a la logística que posee por la ubicación de su ciudad?	No		Si

#### Dimensión 4: Infraestructura y suelo

Continuando con lo dicho en la dimensión anterior, aquí se consulta por cuestiones más estáticas que influyen la competitividad. Identificarlas y analizarlas permite ubicarlas en el escenario de la acción gubernamental o de los actores involucrados en el desarrollo económico territorial. Es decir, si bien existen elementos cuya modificación es de largo

plazo, costosa y compleja, no dejan de ser factibles de mejora. En Argentina, los gobiernos locales deben ser dinamizadores de esas demandas ante gobiernos provinciales o nacionales e incluso organismos internacionales, y su argumento se vuelve más robusto cuando están encolumnadas detrás de un proyecto claro que promueva el desarrollo económico. Por esto, se desagrega esta dimensión.

Sus preguntas tienen que ver con la accesibilidad de la infraestructura existente y la disposición de transportes adecuados entre espacios productivos y habitacionales y entre espacios productivos y los centros principales de distribución de mercadería. También con asuntos de ordenamiento urbano como la zonificación, la disponibilidad de tierras futuras y el acceso a servicios básicos como gas, electricidad y conectividad adecuada. Por último, las preguntas no dejan de lado la importancia de identificar los residuos generados, ya que generan costos y precisan de una estrategia puntual para ofrecer a futuros inversores.

<b>Pregunta</b>	<b>Opción negativa: Puntaje 0</b>	<b>Opción intermedia: Puntaje 1</b>	<b>Opción positiva: Puntaje 2</b>
38. ¿Cuenta con un transporte adecuado que conecte los espacios habitacionales con los laborales en su ciudad?	No	Solo parcialmente	Si
39. ¿El ordenamiento territorial de su ciudad asegura la accesibilidad de los trabajadores a los espacios productivos?	No		Si
40. ¿Cuenta con infraestructura óptima que conecte los centros de distribución de la mercadería producida en su ciudad?	No		Si
41. ¿Su código de ordenamiento urbano, incluye zonificaciones de acuerdo a las principales actividades económicas existentes y potenciales de su ciudad?	No	Solo las existentes	Si
42. ¿Existen tierras disponibles en la ciudad para desarrollar actividades económicas en las zonas identificadas?	No		Si

43. ¿El gobierno local tiene identificados los residuos que generan las actividades productivas de la ciudad?	No		Si
44. ¿Los residuos especiales generados por las actividades productivas son gestionados, ya sea por el municipio o por un consorcio de empresas?	No	Solo algunos	Si
45. ¿El gobierno local asegura la conectividad a internet de al menos 50 megas en todo el territorio?	No		Si
46. ¿Su plan estratégico toma en cuenta las necesidades de infraestructura de gas y energía necesarias para el desarrollo de actividades existentes y potenciales?	No		Si

#### Dimensión 5: Entorno innovador y fomento a la cooperación

Suarez Fossaceca habla, citando a Hirschmann, sobre la energía social en los territorios, que vigoriza el capital social y acaba por ser un antecedente relevante para articular proyectos de desarrollo. Albuquerque (2015) va más allá, indicando que el fortalecimiento del capital social del territorio, mediante el fomento de la articulación público y privada y la coordinación entre actores, es lo que sienta las bases de una estrategia sólida en este tema. Es eso lo que genera innovaciones para mejorar la matriz productiva (Costamagna y Perez Rossi, 2015). La institucionalidad de esas articulaciones es también fundamental para su sostenibilidad y el gobierno local debe poner el foco en potenciarlas.

Cuando hablamos de innovación, no nos referimos solo a la introducción de tecnologías o nuevas ideas, sino a un proceso que reconozca y aproveche al máximo los elementos existentes en el territorio para generar valor público. Se busca en cambio promover acciones como la utilización de resultados de investigaciones para el desarrollo, el involucramiento en asociatividad con entre pares, pensar nuevos productos y mercados desde la ubicación geográfica como elemento estratégico, entre otras, para lograr un escenario donde una “ingeniería de relaciones” construya una sociedad innovadora (Costamagna, 2012: 133).

Las preguntas incluidas en esta dimensión, buscan conocer las estrategias tomadas por el gobierno local para asegurar acciones que creen ese entorno innovador para el ecosistema económico de su ciudad, promoviendo su asociatividad, encuentro e intercambio, la creación de nuevos mercados en base a los existentes y la exposición ante posibles financiadores e inversores. Por la importancia que tiene el conocimiento aplicado para la innovación, también consulta sobre acciones para acercar investigaciones I+D al entramado productivo local.

<b>Pregunta</b>	<b>Opción negativa: Puntaje 0</b>	<b>Opción intermedia: Puntaje 1</b>	<b>Opción positiva: Puntaje 2</b>
47. ¿Lleva adelante políticas activas de promoción de proveedores locales?	No		Si
48. ¿Lleva adelante políticas activas de asociatividad entre sectores empresariales de su ciudad?	No		Si
49. ¿La ciudad cuenta con espacios institucionalizados de asociativismo?	No		Si
50. ¿El gobierno local promueve o articula espacios de encuentro entre empresarios?	No		Si
51. ¿El gobierno local interviene y brinda seguimiento a las acciones que surjan de espacios de encuentro entre empresarios?	No		Si
52. ¿El gobierno local promueve el intercambio de buenas prácticas/experiencias entre empresas u otras ciudades?	No		Si
53. ¿El gobierno local articula con universidades y espacios de investigación aplicada para promover mejoras en la matriz productiva de la ciudad?	No		Si

54. ¿Cuentan con espacios institucionales que trabajen específicamente en pos del desarrollo económico territorial sostenible en su ciudad?	No		Si
55. ¿El gobierno local cuenta con políticas activas de promoción de actividades I+D (investigación y desarrollo) en las empresas de su ciudad?	No		Si
56. ¿El gobierno local lleva adelante acciones que promuevan la actualización tecnológica de las empresas en pos de mejorar su productividad?	No		Si
57. ¿El gobierno local financia esas mejoras tecnológicas o articula con entidades de financiamiento (público o privado) que puedan hacerlo?	No		Si
58. ¿El gobierno local cuenta con servicios contables o financieros disponibles para facilitar el comercio internacional?	No		Si
59. ¿El gobierno local genera acciones que acerquen financiadores o capital de riesgo a sus actores económicos?	No		Si
60. ¿El gobierno local impulsa la articulación público-privada para mejorar la productividad de los actores económicos locales?	No		Si
61. ¿El gobierno local impulsa la articulación entre privados para mejorar la productividad?	No		Si
62. ¿El gobierno local trabaja en alianza con redes de ciudades para promover su desarrollo económico territorial?	No		Si

63. ¿El gobierno local cuenta con alianzas con instituciones que promuevan la innovación?	No		Si
64. ¿El gobierno local genera oportunidades de exposición de los actores económicos de su ciudad?	No		Si

### Dimensión 6: Generación de capacidades

Una estrategia importante para sentar bases sólidas de desarrollo económico territorial, tiene que ver con formar capacidades en los recursos humanos existentes y futuros, que sean adecuadas a la matriz productiva actual y proyectada, ya sea que esta quiera sostenerse, diversificarse o modificarse por completo (Costamagna y Perez Rossi, 2015). Esta coordinación es una función clave sobre la que el gobierno local tiene altas capacidades de acción al estar vinculado, por sus propias formas de funcionamiento, tanto al sistema educativo formal e informal, como al sistema productivo.

Liderar desde el gobierno local la identificación de necesidades y un acuerdo entre partes que se vuelva una acción conjunta, tiene la potencialidad de configurar un futuro diferente para las oportunidades de todas las personas que viven en una ciudad. Por ello, se pregunta por la articulación de la oferta educativa y las oportunidades de empleo actuales y futuras que ofrece su matriz productiva. También si esa estrategia toma en cuenta poblaciones marginadas o con menor acceso al empleo, que precisan un abordaje especial para no continuar fuera del sistema productivo local en el presente y el futuro.

<b>Pregunta</b>	<b>Opción negativa: Puntaje 0</b>	<b>Opción intermedia: Puntaje 1</b>	<b>Opción positiva: Puntaje 2</b>
65. ¿El gobierno local articula la oferta educativa de su ciudad con las oportunidades de empleo actuales?	No	Solo con algunas	Si

66. ¿El gobierno local articula la oferta educativa de su ciudad con las oportunidades de empleo futuras que demandará su matriz productiva?	No	Solo con algunas	Si
67. ¿La estrategia local tiene identificadas y priorizadas poblaciones con menor acceso al mercado laboral?	No		Si
68. ¿La estrategia de formación de capital humano, ya sea ejecutada por el gobierno local o en colaboración con otros sectores, contempla la accesibilidad para poblaciones marginadas?	No		Si
69. ¿La estrategia local de capital humano tiene identificadas y priorizadas poblaciones con mayores necesidades de formación?	No		Si

#### Dimensión 7: Fomento emprendedor

Retomando una vez más a Albuquerque (2015), sumando a Orsi (2019) y Barquero y Cohard (2015), esta dimensión ofrece preguntas sobre las acciones que lleva adelante el equipo de gobierno local para dinamizar las capacidades emprendedoras de sus habitantes. No hay, sin embargo, un acuerdo único sobre cómo hacerlo y posiblemente este punto pueda precisar la generación de otro índice complementario que profundice aún más en las acciones posibles. De todos modos, entendiendo que una estrategia de desarrollo económico territorial general no puede prescindir de esta agenda, se incluyen algunas preguntas básicas que configuran una óptima intervención en este tema.

Las preguntas abordan entonces las acciones llevadas a cabo para potenciar el ecosistema emprendedor de la ciudad; la articulación con otros organismos que puedan aportar a su desarrollo desde aristas relevantes; y si se realizan o no acciones que son fundamentales para la sostenibilidad de los emprendedores: su formalización y la apertura a nuevos mercados.

<b>Pregunta</b>	<b>Opción negativa: Puntaje 0</b>	<b>Opción intermedia: Puntaje 1</b>	<b>Opción positiva: Puntaje 2</b>
70. ¿El gobierno local lleva adelante acciones de apoyo y promoción al emprendedurismo?	No		Si
71. ¿Generan articulación con organismos provinciales o nacionales para apuntalar emprendedores, en base a su matriz productiva?	No		Si
72. ¿El gobierno local promueve la registración de los emprendedores locales?	No		Si
73. ¿El gobierno local articula con instituciones de formación profesional, terciaria y/o universitaria para brindar capacitación a sus emprendedores y emprendedoras?	No		Si
74. ¿El gobierno local promueve la vinculación y la asociatividad entre los proyectos, emprendimientos y actores del ecosistema que comparten desafíos e intereses?	No		Si
75. ¿El gobierno local identifica oportunidades de negocios para los emprendedores de su ciudad?	No		Si
76. ¿La política pública de emprendedores tiene en cuenta las diferentes escalas de emprendedores?	No		Si
77. ¿La promoción de emprendedores está en relación con sus ejes o líneas de trabajo prioritarias de la estrategia de desarrollo económico territorial?	No		Si

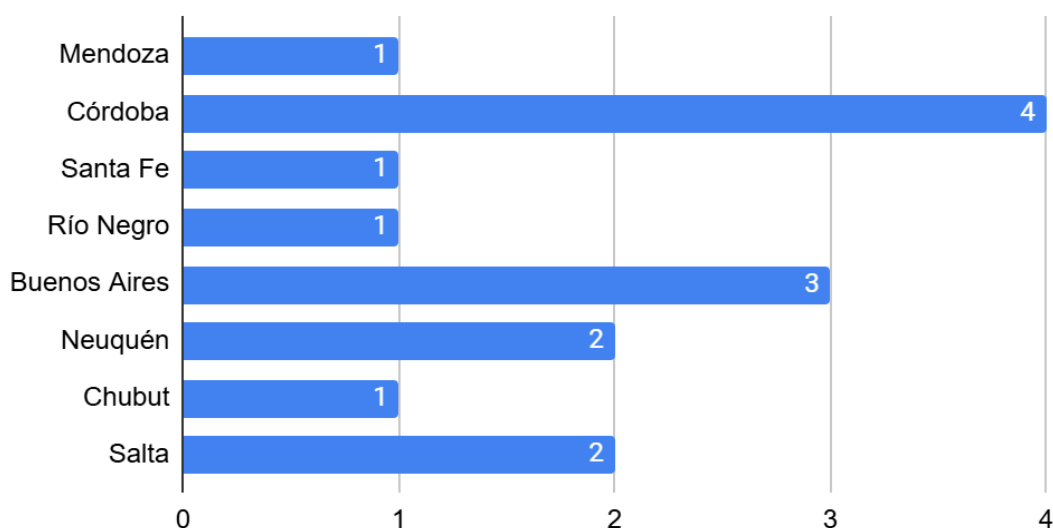
## 5. Aplicación de la herramienta y análisis de ventajas y desventajas

### 5.1 Muestra y estrategia de aplicación de la herramienta

La presente herramienta fue aplicada en una muestra no representativa de quince ciudades de diferente tamaño y cantidad de población, pertenecientes a ocho provincias argentinas, durante el mes de mayo de 2024. Las ciudades incluídas fueron participantes voluntarias de un programa de diseño de políticas públicas para el desarrollo económico territorial desarrollado por RIL, que utiliza la herramienta como punto de partida. Su selección no previó participaciones de ciudades específicas, pero sí buscó asegurar diversidad en cantidad de población y ubicación geográfica.

La muestra incluyó ocho ciudades de la región pampeana, tres de la provincia de Buenos Aires, cuatro de Córdoba y una de Santa Fe. Cuatro pertenecieron a la región patagonia, siendo dos de Neuquén, una de Río Negro y una de Chubut. También dos pertenecientes al noroeste del país, con dos ciudades de Salta y una de Cuyo. La distribución por provincias fue:

Cantidad de ciudades por provincia

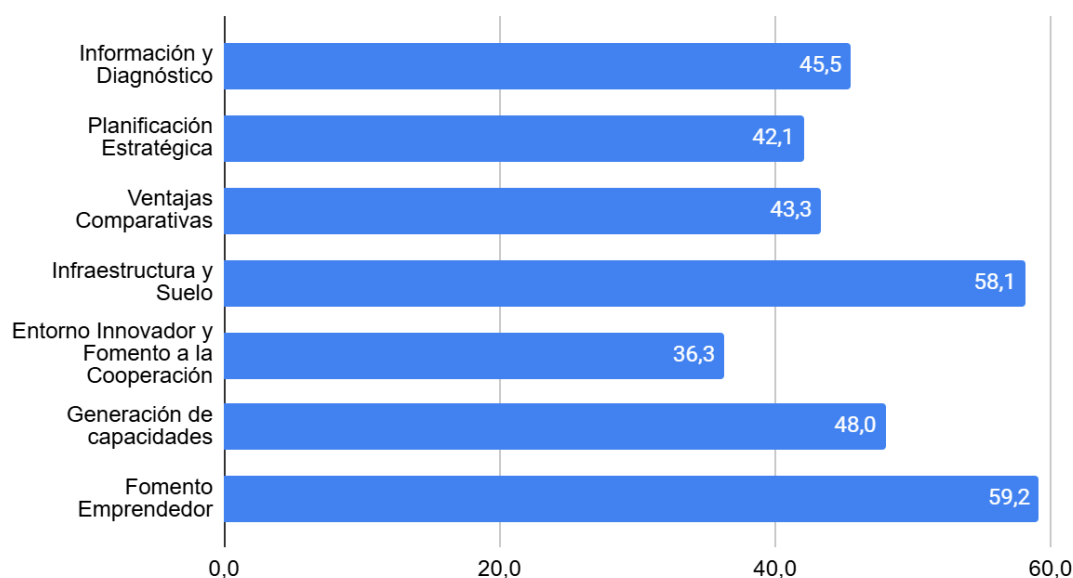


Para obtener las respuestas, se realizó un encuentro virtual con el equipo técnico de desarrollo económico, productivo, o afines, del municipio a abordar y se respondió la herramienta a través de un portal web que las sistematiza. Al finalizar, el mismo devuelve el resultado en forma de porcentaje de avance en relación al 100% que implicaría responder

positivamente a todas las preguntas realizadas. La presencia de un “guía” permitió hacer repreguntas y ajustes en la información, pero las respuestas obtenidas son las que brindan los referentes invitados según su propia percepción, solicitando de forma no obligatoria para algunos casos documentación respaldatoria.

Los resultados de la muestra indican una media de 44,6% de avance en las estrategias de desarrollo económico de las ciudades, siendo el mínimo resultado alcanzado 28% y el máximo 77%. La dimensión con mayor avance es *Fomento Emprendedor* y la de menor avance es *Entorno Innovador y Fomento a la Cooperación*. Los resultados promedio por dimensión fueron:

Puntajes promedio por dimensión



## 5.2 Análisis de la herramienta: ventajas de su aplicación

Al ser un índice basado en la autopercepción de los técnicos de cada municipio, la herramienta permite realizar de manera ágil y rápida un diagnóstico sobre los puntos principales que están abordando en sus estrategias locales de desarrollo económico. En la muestra mencionada, se testeó el tiempo necesario para completarlo y arribar a los resultados conllevó entre 50 y 75 minutos para cada ciudad. Se testeó y confirmó también que la redacción propia de las preguntas con orientación a la acción, logró generar inquietudes sobre sus propias estrategias y rápidamente identificar oportunidades de mejora para mejorar su intervención como municipio.

También en el caso de la muestra, el autodiagnóstico pudo ser respondido en su totalidad por las ciudades, sin importar sus diferentes características, pues sólo demanda la existencia de un equipo de trabajo municipal abocado a la temática. Se incluyeron ciudades de distintas regiones del país, diferente cantidad de población y dispares matrices productivas y en todos los casos pudieron responder a la totalidad de las preguntas sin mayores dificultades. Este es un propósito esencial de la herramienta, que solo puede ser testeado en acción.

Del mismo modo, al tomar la medición en un momento y lugar específico, e identificar cursos de acción para la mejora, se pone en evidencia que los equipos de gobierno pueden aprovechar el instrumento para medir sus avances a lo largo del tiempo, siendo capaces de volver a realizar el autodiagnóstico cuantas veces consideren necesario.

Por último, habilita la comparación de resultados entre ciudades, tanto en puntaje general como en puntaje por dimensiones, dando un marco analítico de los mismos, en tanto es aplicado en una muestra. Para que los gestores tomen las decisiones políticas necesarias que habilitan un curso de acción posible, no es lo mismo obtener un 50% de avance cuando la media entre quince ciudades es 44%, o sabiendo que ciudades de similares características han alcanzado puntajes superiores. Tampoco es lo mismo obtener un puntaje muy bajo en una dimensión en la que la mayoría de las ciudades han obtenido buenos resultados.

Para el caso, las tres ciudades con mayor puntaje alcanzaron un 77% para una ciudad cordobesa de más de 180.000 habitantes y un 62% para una segunda ciudad cordobesa de cerca de 34.000 habitantes y una de Chubut con cerca de 14.000 habitantes, varios puntos por encima del promedio de 44,6%. Las tres ciudades se posicionan por encima del promedio en cuatro de las siete dimensiones: Planificación Estratégica, Ventajas Comparativas, Entorno Innovador y Fomento a la Cooperación y Fomento Emprendedor. En la que más se alejan del resto de las ciudades es en Planificación Estratégica, que está entre las peores puntuadas de la muestra.

En este sentido, el índice cumple con dos de las principales ventajas asociadas a este tipo de instrumentos: en primer lugar, ser una guía para la toma de decisiones de política pública y permitir el monitoreo de mejoras, a partir del establecimiento de metas concretas basados en las preguntas que el índice incluye. En segundo lugar, habilita la comparación en el tiempo de las unidades de análisis contra sí mismas y entre ellas (Camacho y Horta, 2020).

En tanto pregunta sobre capacidades de gestión local muchas veces vinculadas a los recursos disponibles y utiliza un método de ponderación igualitaria, sería genuino preguntarse si el instrumento no sesga los resultados según el tamaño de la ciudad o su ubicación geográfica. La muestra, aunque no representativa, parece mostrarnos que no hay una relación directa con ello: las ciudades con un puntaje mayor al promedio de la muestra que es 44,6%, pertenecen a la región pampeana en cuatro casos, una a la patagonia y una al noroeste argentino. En cuanto a tamaño, si bien las dos ciudades con mayor cantidad de población (450.000 y 152.000 en cada caso) obtuvieron un resultado alto, también lo hicieron dos ciudades con apenas 10.000 habitantes, una con cerca de 20.000 y una con alrededor de 30.500. En el mismo sentido, las ciudades con menor resultado obtenido, tampoco son las que cuentan con menor cantidad de habitantes, ni pertenecen a la misma región.

En relación al objetivo principal del índice que es lograr medir el avance de la estrategia de desarrollo económico territorial aplicada por diferentes equipos de gobiernos municipales, el acceso a un resultado porcentual general y otro por dimensiones, permite efectivamente una aproximación suficiente a ello, habilitando las comparaciones mencionadas y brindando a cada ciudad información fundamental para mejorar su plan de acción de política pública.

Su aplicación permite entonces la visualización del resultado agregado por ciudad, por muestra e incluso habilita a analizar grupos de ciudades según características de interés, mostrando tendencias comunes entre las estrategias de los equipos de gobierno, tanto a partir del análisis por dimensiones, como identificando las preguntas que todos o casi todos responden positiva o negativamente. Veamos más detalles sobre este último punto.

Otra ventaja posible es poder hacer un análisis por dimensión y establecer algunas tendencias. Si miramos las siete dimensiones que componen el autodiagnóstico y los resultados de la muestra no representativa, encontramos que las dimensiones que mayor avance presentan son *Fomento Emprendedor* con una media de 59,2% e *Infraestructura* con una media de 58,1%.

Las dimensiones con menor avance son *Entorno Innovador* y *Fomento a la Cooperación* con un promedio de 36,3% y *Planificación Estratégica* con un 42,1%. En la primera dimensión, encontramos dos de las preguntas que ninguna ciudad respondió positivamente. Tanto en esta como otra posible muestra, la herramienta nos permite identificar una tendencia clara respecto a dónde está el foco de las acciones de políticas públicas de

desarrollo económico de las ciudades y ponerla en consideración según la literatura y la opinión de los expertos. Incluso como ventaja agregada, esto puede ser revisado por actores con injerencia directa como las provincias u ONGs como RIL, para definir planes de acción estratégica con las ciudades.

Las preguntas que todos los municipios respondieron negativamente apuntan a conocer si el gobierno local promociona actividades de investigación y desarrollo en las empresas de su ciudad y si promueve en ellas la actualización tecnológica. Este es otro punto fundamental que cualquier actor con injerencia puede tomar en consideración si quiere trabajar con estrategias de ciudades.

Pero, en tanto la aplicación en una muestra buscó testear el instrumento ¿Significa esto que esas preguntas deban ser retiradas de la herramienta? Teniendo en cuenta la literatura, parece difícil pensar que estas dos cuestiones, apuntando principalmente a la promoción como acción principal consultada (podría argumentarse que las empresas no quieran aceptar acciones de este tipo) sean de tan poca relevancia como para no incluirla en una herramienta que analiza esta estrategia, pero puede ser puesto a consideración para una segunda versión.

A pesar de que la publicación de un ranking no es el objetivo principal de este índice en la práctica en que se emplaza (dentro de la Red de Innovación Local), observamos que habilita buenas prácticas de comunicación. Al precisar descomplejizar los conceptos para hacerlos abordables, se logra un lenguaje común que facilita a los equipos de gobierno comunicar lo realizado y lo que aún falta hacer, con el agregado de poder volver a medir avances en el tiempo. Esto robustece sobre todo la hoja de ruta de mejoras, al permitir involucrar a diferentes actores, en tanto se la transmite al intendente, al resto del equipo, a los actores a involucrar en la agenda y a la ciudadanía en general.

### **5.3 Limitaciones y desventajas de la herramienta y su aplicación**

Como parte del ejercicio, se detallan algunas desventajas encontradas a partir de la aplicación en la muestra mencionada, que nutrirán una futura versión mejorada de la herramienta. Una de las principales características del instrumento, es a su vez un elemento que genera gran parte de sus limitaciones: la aplicación como autodiagnóstico.

Empezando por observar más en profundidad la dimensión Planificación Estratégica, también encontramos que tiene incluida una de las preguntas que todas las ciudades de la

muestra han respondido positivamente: ¿El desarrollo económico territorial es un eje de gestión del gobierno local?, lo que nos abre otro interrogante.

Si la respuesta a esta pregunta es realmente positiva, el resto de las incluidas en la dimensión, o al menos parte de ellas, deberían también ser positivas para la mayoría de las ciudades, ya que desagregan lo que implica que el desarrollo económico territorial sea un eje de gestión en términos teóricos y metodológicos. ¿Es posible que sea un eje de gestión pero no cuenten con un equipo capacitado para llevarlo adelante, no tenga metas cuantificables, ni pueda presentar resultados? Según la literatura, podrían si solo está definido pero no llevado a la práctica de forma concreta.

Este último punto es una de las principales desventajas de este índice autodiagnóstico: como ocurre con algunas preguntas vinculadas a la infraestructura que consultan sobre la existencia de transporte “adecuado” o infraestructura “óptima”, el puntaje se otorga de acuerdo a la autopercepción de quién/es responde/n. Entonces, se profundiza en si cuentan o existen distintos elementos de política pública, pero no si efectivamente son de calidad, ni si su aplicación está siendo óptima y obteniendo resultados. Es posible que un municipio esté llevando al pie de la letra todas las acciones planteadas desde la teoría para una buena planificación estratégica, pero que al consultar con actores externos que participan en ella, se evalúe que lo hacen con una calidad baja.

Puede que para alguien de un pueblo pequeño una calle de tierra transitable sea adecuada, pero tenga dificultades mayores que una asfaltada ante fuertes lluvias; o que consideran óptima la conexión de caminos hacia centros de distribución de mercadería, pero en comparación con otras ciudades estos le lleven más tiempo y recursos a las empresas. Vemos aquí con claridad que la autopercepción puede presentar limitaciones. También se muestran como una limitación posible, el tipo de indicadores elegidos para formular las preguntas. Estos son de producto o proceso, como fue mencionado, pero no se contrastan con otros de resultado que puedan dar otra perspectiva al análisis.

Otra desventaja encontrada tiene que ver con la posibilidad de identificar fácilmente cuál es la mejor hoja de ruta que debemos tomar para mejorar en la estrategia analizada. Al contar con dimensiones y preguntas con ponderación igualitaria que no identifican niveles de avance en la estrategia, presenta cierta complejidad elegir por dónde empezar en las acciones propuestas. Una ciudad puede encontrar varias respuestas negativas en cada dimensión, sin criterio definido sobre cuál es más importante para iniciar su camino de mejora.

Se mencionó en las ventajas que el objetivo principal de este índice, en la práctica, no era la publicación de un ranking, sino mucho más la generación de una hoja de ruta para la mejora y la comparación de la misma unidad de análisis en el tiempo. Eso es mucho más rico hoy desde nuestra perspectiva. Sin embargo, sabemos que todo índice habilita esa posibilidad.

Sumado a su característica de *autodiagnóstico*, una desventaja no menor tiene que ver con que las personas que responden, puedan no ser del todo sinceras sabiendo que es factible que su accionar público sea evaluado y comparado con otras ciudades. Si bien la aplicación es guiada en parte por este motivo, al no solicitar evidencia directa de las respuestas, da margen al ocultamiento o exageración de algunos puntos, para ubicarse mejor en un posible ranking. En ese mismo sentido, al ser autoperceptivo de las personas que están a cargo al momento de responder de la estrategia consultada, puede que las mediciones comparativas en el tiempo no sean del todo útiles si quienes responden no tienen los mismos criterios para autoevaluar su accionar.

## **6. Reflexiones finales: más herramientas para generar oportunidades**

El presente trabajo se propuso profundizar en el concepto de desarrollo económico territorial y generar una herramienta práctica para que los equipos de gobierno de municipios de Argentina, puedan medir el avance de sus estrategias en la temática. El repaso bibliográfico inicial permitió desagregar el concepto, argumentar el rol protagónico de las gestiones locales para liderar esta agenda y construir un índice autodiagnóstico que, además de aportar una medición, habilite el armado de una hoja de ruta para la mejora.

Se revisó la evolución del concepto de desarrollo económico hasta llegar a enfoques que incorporan la dimensión territorial y el pensar desde la valorización de los recursos existentes, no desde su falta. Como resultado, se identificaron dimensiones y preguntas fundamentales a abordar que dieron lugar a la herramienta.

La **información y el diagnóstico**, aparecen como paso inicial fundamental para comprender en profundidad el territorio. La **planificación estratégica** como proceso político y práctico fundamental para definir y coordinar acciones. La necesidad de involucrar en el análisis las **ventajas** (y desventajas) **competitivas** estáticas y dinámicas de la ciudad. La **infraestructura** y distribución del **suelo** como elementos fundamentales para habilitar o no oportunidades de negocio (y sobre los cuales profundizar, a pesar de su posible dificultad).

También la importancia de fortalecer el capital social para promover **entornos innovadores**, donde la **cooperación** se erija como generadora de nuevas posibilidades. No puede dejarse de lado la relevancia de **generar capacidades** en los recursos humanos existentes y futuros y coordinar su formación con las demandas de la matriz productiva. Y por último, a pesar de que pueda ser una estrategia en sí misma, se encontró que no hay desarrollo económico integral sin pensar en **fomentar el emprendedurismo** que genera valor y empleo genuino en las ciudades.

Posteriormente, se presentó el índice autodiagnóstico de desarrollo económico territorial, junto a un testeo de aplicación en una muestra no representativa que permitió analizar ventajas y limitaciones. Entre sus ventajas, se observa que logra ser una guía para la toma de decisiones de política pública y permite el monitoreo de mejoras a partir del diseño de metas basadas en la formulación práctica de las preguntas. También brinda a las ciudades la posibilidad de compararse a sí mismas en el tiempo y con otras unidades de análisis.

La ponderación igualitaria de dimensiones y preguntas cumple la función de que el gestor local repense su estrategia de forma integral. Al no publicar un ranking de ciudades como resultado, se invita a los gobiernos a responder con mayor sinceridad y sostener su avance en una decisión política que priorice estratégicamente algunas acciones sobre otras.

Por último, al aplicar la herramienta sobre una muestra, es posible identificar tendencias generales sobre qué están haciendo y qué no los municipios, lo que pueden servir para informar otros niveles de gobierno u organismos que busquen actuar sobre ellos. Sería deseable en futuros trabajos, aplicarla a una muestra representativa de una zona geográfica en particular (el país, una provincia o zona) para poder dar recomendaciones más precisas de política pública.

Algunas de sus desventajas permiten identificar propuestas concretas de mejora para la herramienta. Su característica de autodiagnóstico puede llevar a que, ante la evaluación y la posible comparación con otros, quién responde no sea del todo sincero. A su vez, al consultar sobre si se *hace o no* cierta acción de política pública o si algunos aspectos son *adecuados*, la subjetividad puede volverse un riesgo. Por ello, los resultados deben interpretarse teniendo en cuenta estas limitaciones y, sobre todo que, si se mide el avance en el tiempo y las personas a cargo de la estrategia cambian, pueden responder con diferentes criterios, arribando a resultados imprecisos.

Para saldar esto, podrían reformularse algunas preguntas para acotar la subjetividad, reemplazando expresiones como *camino adecuados* por otras que expresen el resultado deseado como sucede en la pregunta 45. A su vez, una aplicación más robusta debería contrastar las respuestas con documentación respaldatoria para parte o todas las respuestas positivas. También podrían sumarse preguntas cualitativas a otros actores con los que el gobierno interactúa, ya que no hablamos de una estrategia que impacta sólo dentro del gobierno local.

La ponderación igualitaria de las preguntas puede ser también puesta a consideración para una propuesta mejorada de la herramienta. Se mencionó que esto invita a pensar una estrategia integral, pero también puede dificultar el pase a la acción ya que la ciudad se encuentra con un montón de posibles actividades que debe poder priorizar. La creatividad y el conocimiento del gestor debe ponerse en juego aquí, claro está, pero puede abordarse en futuros trabajos si hay criterios mínimos, elementos fundamentales o iniciales para una buena estrategia, con mayor penalización sobre las preguntas asociadas a ellos.

En este sentido, es válido preguntarse si es justo que todas las ciudades respondan las mismas preguntas con los mismos puntajes. Si bien al diseñar el instrumento se busca un nivel de abstracción que lo permita y la muestra no da indicios de que esto sea un problema mayor, futuras investigaciones podrían testear qué ocurre con los resultados si se modifican algunas preguntas según tamaño de ciudad o matriz productiva, como ocurre con otros índices.

Por último, uno de los límites más claros de la herramienta tiene que ver con que incluye indicadores de producto o de proceso, más no de resultados. Sería de especial relevancia que futuras investigaciones puedan contrastar las mediciones con indicadores de resultado como nivel de empleo, nivel de actividad, entre otros. De seguro esto aporta conclusiones sobre la relevancia del accionar gubernamental y si hay acciones que tienen más o menos impacto sobre lo que se quiere lograr, que es dinamizar la actividad económica.

En resumen, la herramienta permite una medición autodiagnóstica sobre el nivel de avance de la estrategia de desarrollo económico territorial de los gobiernos locales de Argentina, y acompaña el armado de una hoja de ruta para su mejora. Pero lo hace con ciertas limitaciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de leer sus resultados y compararlos en el tiempo. Se espera que esta herramienta contribuya a abrir conversaciones más profundas sobre cómo mejorar las condiciones de vida en nuestras ciudades y potenciar su desarrollo económico sostenible.

## 6. Bibliografía y fuentes utilizadas

- Albuquerque, F. (1997): *Metodología para el desarrollo económico local*. ILPES, CEPAL.
- Albuquerque, F., Costamagna P. y Ferraro C. (2008): *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*. Universidad de San Martín, Buenos Aires.
- Swinburn G., Goga S. y Murphy F. (2006): *Desarrollo económico local: un instructivo para el desarrollo y la implementación de las estrategias y planes de acción de desarrollo económico local*. Banco Mundial, Washington.
- Cabrero Mendoza, E., Orihuela Jurado, I., & Ziccardi, A. (2009): *Competitividad urbana en México: una propuesta de medición*. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 35(106). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612009000300005>
- Camacho M. y Horta R. (2020): *Metodología para la construcción de índices compuestos*. Working paper, Departamento de Administración y Finanzas. Uruguay.
- CEPAL (2000): *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. German Agency for Technical Cooperation.
- Costamagna P. y Pérez Rossi comp. (2015): *Enfoques, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes del ConectaDEL*. Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires.
- Costamagna P. (2012): *Innovación y Territorio. Ideas para nuevas actuaciones de las agencias de desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cravacuore D. (2016) *Gobiernos Locales en Argentina*. Disponible en Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica. CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Universidad Autónoma de Chile.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Ferraro Carlo (compilador) (2011): *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre de 2011.
- Krugman P., Wells R., Graddy K (2013): *Fundamentos de economía, 2da edición en español*. Reverté, Barcelona.
- Lazarsfeld, Paul (1958): *Evidence and inference in social research*. Daedalus., 87, p. 99-109.
- Mendez Martinez, Jose Luis (2022): *La planificación estratégica en el sector público. Estado del arte y reflexiones generales*. Estado Abierto, Vol. 6, N.o1, 2021, pp. 59-80.
- Nacke M. y Cellucci M. (2013): *La planificación estratégica: herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local*. Buenos Aires: CIPPEC.

- Orsi, D. (2019). *Emprender en ciudades pequeñas. Un análisis sobre la implementación de políticas de desarrollo emprendedor en San Justo, Santa Fe.* UNSAM, Buenos Aires.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo México (2022): *Informe de desarrollo humano municipal 2010-2020: Una década de transformaciones locales para el desarrollo de México.* PNUD, Ciudad de México.
- Sanchez Albavera F. (2003): *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos.* ILPES, CEPAL. Santiago de Chile, marzo de 2003.
- Sen, Amartya (1998): *Las teorías del desarrollo a principios del Siglo XXI.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Suárez Fossaceca, G. (2020). Aportes para la gestión del desarrollo: la propuesta hirschmaniana. *Cultura Económica*, 38(99), 59–74. Recuperado a partir de <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/CECON/article/view/3096>
- Vázquez Barquero, A., & Rodríguez Cohard, J. C. (2015). La política de desarrollo local: los desafíos de los territorios de desarrollo tardío. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 47(186), 625–638. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76436>

## 6.1 Fuentes utilizadas

- Página web de Red de Innovación Local: <https://www.redinnovacionlocal.org/>
- Organización Internacional del Trabajo: [https://www.ilo.org/empent/areas/WCMS\\_141191/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/empent/areas/WCMS_141191/lang--es/index.htm)
- Entrevista a Amartya Sen en la BBC: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103\\_desarrollo\\_libertad\\_entrevista\\_sen\\_aw](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entrevista_sen_aw)
- The local governance performance index (LGPI) (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/196591468197374514>
- Índice Global Cities Index de Oxford <https://www.oxfordeconomics.com/global-cities-index/>
- Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>
- Índice Common Assessment Framework. Disponible en: <https://www.eupan.eu/caf/>
- Índice de Ciudades Sustentables de Arcadis. Disponible en: <https://www.arcadis.com/en/insights/perspectives/global/sustainable-cities-index-2024#ranking>
- Índice de Competitividad Urbana del IMCO. Disponible en: <https://imco.org.mx/indice-de-competitividad-urbana-2024/>

## **7. Anexo:**

Índice Autodiagnóstico completo y base de datos de la muestra utilizada, disponibles en:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1bvhPyozSUp1cBLGyH93BCGziAvP9dhF7WI70MNKCzxM/edit?usp=sharing>

Para más información, solicitar a [agusrandazzo7@redinnovacionlocal.org](mailto:agusrandazzo7@redinnovacionlocal.org)