



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR

TESIS DE DOCTOR EN ECONOMÍA

Propuesta Metodológica para Potenciar el Desarrollo Local
en Pequeños y Medianos Municipios Urbano-Rurales
del Sudoeste Bonaerense

Erica M. Porras

BAHIA BLANCA

ARGENTINA

2013

PREFACIO

Esta Tesis se presenta como parte de los requisitos para optar al grado Académico de Doctor en Economía, de la Universidad Nacional del Sur y no ha sido presentada previamente para la obtención de otro título en esta Universidad u otra. La misma contiene los resultados obtenidos en investigaciones llevadas a cabo en el ámbito del Departamento de Economía y del Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sustentable durante el período comprendido entre el 25 de Noviembre de 2008 y el 22 de Abril de 2013, bajo la dirección del Doctor Hernán Vigier del Departamento de Economía.

Lic. (Mg.) Erica M. Porras



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR

Secretaría General de Posgrado y Educación Continua

La presente tesis ha sido aprobada el / / , mereciendo la calificación de(.....)

DEDICATORIA

A José, mi querido papá, que con su inigualable inteligencia me enseñó, desde chiquita y entre caminatas matinales reflexivas, a acompañarlo y a sumergirme en la fantástica aventura del pensamiento.

A mi mamá, compañera, amiga, única. Porque todos los días me inunda con ese cariño y tranquilidad existencial que sólo Olgui puede dar.

A Albano, que me ayudó a no desviarme del objetivo, y me llena de aventura, amor y felicidad.

A Mauri y Marian, hermanos, compañeros y amigos incondicionales.

A Edith, que desde algún lado me mira orgullosa.

A mis amigas, porque sin ellas mi vida no sería tan feliz.

AGRADECIMIENTOS

A mi director, Dr. Hernán Vigier por estar siempre dispuesto a brindarme su apoyo, por la paciencia y la confianza.

A la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Provincia de Buenos Aires, por la financiación durante mi formación doctoral.

A mis directores de Beca, Dr. Raúl Dicchiara y la Dra. Andrea Savoretti, por acompañarme y guiarme durante el transcurso de la beca.

A la Universidad Nacional del Sur, por brindarme la capacitación de grado y posgrado.

A la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO), por ser un ámbito educativo diferente y creativo y permitirme desempeñarme como docente.

Al Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sustentable (CEDETS), por permitirme efectuar un trabajo de investigación tan aplicado y por la oportunidad de realizar trabajos de campo junto a un hermoso y creativo equipo.

Al Ing. José Porras, por dedicar tiempo y aportar ideas innovadoras a esta tesis, como hace en todos los trabajos de investigación en el marco del CEDETS.

Al Mg. Carlos Robledo, por su apoyo, dedicación y lectura minuciosa.

Al Dr. Fernando Tohmé, por su predisposición y valiosas sugerencias.

A Nayla Zwenger y Francisco Brignole, por la colaboración y ayuda.

A mis compañeros y amigos de la UPSO, por darme apoyo incondicional, cariño y experiencia.

RESUMEN

Las iniciativas de Desarrollo Local cobran importancia en Argentina a principios de la década del noventa. A partir de allí, la temática ha adquirido cada vez mayor relevancia no sólo en el plano político y social, sino también en el académico.

Esta tesis propone una metodología que busca contribuir a la puesta en marcha y posterior sostenibilidad en el tiempo de un proceso planificado de desarrollo local (PPDL) endógeno y participativo, particularmente orientada a pequeños y medianos municipios urbano-rurales (PyMMURs), como los que se encuentran en el interior del sudoeste bonaerense.

Con este fin, se definen y clasifican conceptos útiles para facilitar el desarrollo y la comprensión de los aportes contenidos en el presente trabajo. También se analizan aspectos particulares de los PyMMURs, incluyendo las principales problemáticas que dificultan la implementación de un PPDL.

En la evolución de estos procesos es determinante la relación que se genera entre el gobierno local (que en esta metodología se asume como actor ideal para desempeñar el rol de promotor, ya que administra los recursos públicos) y la comunidad, natural beneficiario del PPDL. Por eso en el presente trabajo, a partir de herramientas de uso en la teoría económica, se formula un modelo matemático que en el marco de las actividades de desarrollo, demuestra ser útil para analizar la relación entre estos dos actores. Este Modelo de Relación de Intercambio (MRI) servirá también para justificar actividades y políticas de trabajo propuestas en la metodología.

Con todos estos elementos se propone una metodología para instalar un PPDL endógeno, participativo y sostenible en el tiempo en PyMMURs. La misma contiene elementos y desarrollos originales, que no sólo provienen de fuentes teóricas, sino también de la experiencia de campo recogida en actividades de este tipo realizadas en municipios de la región. La metodología se plantea en tres fases (preparatoria, de puesta en marcha y sostenible), cada una de las cuales es objeto de una descripción general y de detalle, donde se recomiendan y justifican las distintas actividades que debieran incluirse en cada una de ellas.

ABSTRACT

Local Development initiatives gained momentum in Argentina at the beginning of the nineties. Since then, the issue has gained increasing relevance not only in the political and social spheres but also in the academic community at large.

This dissertation proposes a new methodology which seeks to contribute to the implementation and sustainability of an endogenous and participative Planned Local Development Process (PLDP). It is particularly well-suited for small and medium-sized urban-rural municipalities (SMURMs), such as those found in the southwestern part of the province of Buenos Aires, Argentina.

With this goal in mind, some key concepts useful to facilitate the development and understanding of the contributions of this work are defined and classified. Also, the relevant characteristics of the SMURMs and the main difficulties that the implementation of a PLDP faces are analyzed.

Within this framework, the relationship between the local government (assumed as the ideal promoter in the proposed methodology, since it administers the public resources) and the community that will benefit from the PLDP, is of paramount importance. To better understand and analyze the intricacies of the interplay between these two actors a mathematical model is formulated. This Exchange Relationship Model, based on modern economic theory, will also be utilized as a tool to justify most of the activities and procedures suggested in the methodology.

The proposed methodology for the implementation of an endogenous, participative and sustainable PLDP in SMURMs contains original elements, which are not only derived from theoretical sources but also from field research carried in the municipalities of the region. The methodology is presented in three parts, which correspond to three different phases of the PLDP: (1) preparation, (2) start up, and (3) sustainability. A general and detailed description of the phases is provided, and recommendations and justifications of the proposed courses of action for each of them are also offered.

ÍNDICE

INTRODUCCION	1
CAPÍTULO I: REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LA LITERATURA EN EL TEMA	5
I.1. Surgimiento y evolución del concepto de desarrollo	6
I.2. Surgimiento del desarrollo local	11
I.3. Desarrollo local: definiciones y conceptos asociados	13
I.3.1. Desarrollo local	14
I.3.1.a. Distintas definiciones de desarrollo en el marco del DL	14
I.3.1.b. Distintas definiciones de lo local en el marco del DL	18
I.3.2.b.1. Lo local según el ámbito geográfico de desarrollo	18
I.3.2.b.2. Lo local según la relación global/local.....	19
I.3.2.b.3. Lo local relacionado con la existencia de un gobierno (local)	19
I.3.2.b.4. Lo local definido por la existencia de características comunes	20
I.3.2. Desarrollo local vs. desarrollo regional. El desarrollo territorial.....	21
I.3.3. Algunos conceptos asociados.....	23
I.3.3.a. Endógeno.....	24
I.3.3.b. Participativo.....	25
I.3.3.c. Sostenible	25
I.4. Metodologías de desarrollo local	27
I.4.1. Acondicionamiento del territorio	29
I.4.2. Recogida de datos, análisis o diagnóstico.....	30
I.4.3. Definición de la estrategia	32
I.4.4. Creación de un plan de acción	32
I.4.5. Selección y gestión de proyectos	34
I.4.6. Realización.....	35
I.4.7. Evaluación.....	36
I.5. Planificación estratégica y DL.....	37
I.5.1. Orígenes y evolución de la planificación estratégica	38
I.5.2. Problemáticas reportadas	43
I.5.2.a. Vinculadas a la elaboración del diagnóstico	45
I.5.2.b. Vinculadas a la participación comunitaria	46
I.5.2.c. Vinculadas a las capacidades del Gobierno Local.....	47
I.5.2.d. Vinculadas a las capacidades locales específicas	49
I.5.2.e. Vinculadas a la cultura local.....	50
I.5.2.f. Vinculadas con los posibles cambios de gobierno	51
I.6. Conclusiones del capítulo	52
CAPÍTULO II: EL TERRITORIO DE INTERÉS: LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS MUNICIPIOS URBANO-RURALES DEL SUDOESTE BONAERENSE.....	53
II.1 Descripción general	54
II.1.1 Localización geográfica.....	54
II.1.2. Aspectos socio-demográficos	57
II.1.2.a. Densidad poblacional.....	58
II.1.2.b. Población urbana y rural	59
II.1.2.c. Emigración de los jóvenes	60
II.1.2.d. Crecimiento poblacional de la región.....	62
II.1.2.e. Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI).....	65
II.1.2.f. Calidad de vida o Bienestar	66

II.1.3. Aspectos económicos y productivos del SOB	68
II.1.3.a. Producto Bruto Geográfico	68
II.1.3.b. Agricultura	70
II.1.3.c. Ganadería	73
II.1.3.d. Sector industrial.....	75
II.1.3.e. Turismo	77
II.2. Los Pequeños y Medianos Municipios Urbano-Rurales de la región.....	78
II.2.1. Revisión de criterios de clasificación urbano-rural.....	79
II.2.2. Revisión de criterios de clasificación por tamaño	81
II.2.3. Criterio de clasificación propia.....	81
II.2.4. Elementos adicionales propios de los PyMMURs.....	85
II.2.4.a. Situación comparativa.....	85
II.2.4.b. Principales fuentes de recursos	86
II.2.4.c. Distritos con más de una localidad de importancia	88
II.2.4.d. Descripción de algunos elementos claves.....	88
II.2.4.d.1. La gente	89
II.2.4.d.2. Las instituciones	90
II.2.4.d.3. El Municipio	91
II.2.4.d.4. La posición frente al desarrollo	92
II.2.4.d.5. La relación entre los actores	92
II.2.5. Elementos que dificultan el desarrollo de los PyMMURs	93
II.4. Conclusiones.....	96
CAPITULO III: ELEMENTOS Y BASES TEÓRICAS GENERALES PARA UN PROCESO PLANIFICADO DE DESARROLLO LOCAL (PPDL)	97
III.1. El desarrollo territorial: concepto y definiciones	97
III.2. Clasificación de los procesos de desarrollo	98
III.2.1. Procesos espontáneos o inducidos de desarrollo	99
III.2.2. Procesos planificados y no planificados de desarrollo.....	103
III.2.3. Procesos planificados estratégicos y operativos de desarrollo	105
III.3. Proceso de desarrollo local y regional: propuesta de concepto y diferenciación.....	106
III.3.1. Generalidades	106
III.3.2. Roles a cubrir en un proceso planificado de desarrollo	108
III.3.3. Particularización del concepto de territorio: ámbito prioritario del promotor (APP)	109
III.3.4. Propuesta de definición y diferenciación de procesos planificados de desarrollo local (PPDL) y de desarrollo regional (PPDR).....	110
III.4. Conclusiones	113
CAPÍTULO IV: MODELO DE RELACION DE INTERCAMBIO ENTRE GOBIERNO LOCAL Y COMUNIDAD EN UN PYMMUR.....	115
IV.1. Roles principales en un PPDL y actores ideales para desempeñarlos.....	115
IV.1.1. Rol de Promotor: el gobierno local.....	116
IV.1.2. Rol de Beneficiario: la comunidad local.....	118
IV.1.3. Rol de Experto: la universidad regional.....	118
IV.2. Bases e hipótesis del modelo	119
IV.2.1. La problemática del gobierno local (GL).....	120
IV.2.2. La reacción de la comunidad (C).....	124
IV.2.2.a. FRC para una actividad A ideal	124
IV.2.2.b. FRC para una actividad A real.....	127
IV.2.2.c. Expresión analítica de la FRC	128

IV.3. Planteo del Modelo de Relación de Intercambio (MRI).....	130
IV.3.1. Escenario de intercambio y dotación inicial (W)	130
IV.3.2. Desarrollo de la ecuación de óptimo de intercambio.....	132
IV.3.2.a. Planteo del problema	133
IV.3.2.b. Solución analítica del problema.....	134
IV.3.2.c. Ejemplo numérico	138
IV. 4. Conclusiones	140
CAPÍTULO V: PROPUESTA METODOLÓGICA PARA IMPLEMENTAR UN PPDL SOSTENIBLE EN PyMMURs.....	141
V.1. Descripción general de la propuesta metodológica	142
V.1.1. Planteo del problema.....	143
V.1.2. Formato general de la propuesta metodológica.....	145
V.1.2.a. Fase preparatoria	146
V.1.2.b. Fase de puesta en marcha	148
V.1.2.c. Fase de desarrollo sostenible.....	148
V.1.3. La organización en el tiempo de un PPDL.....	149
V.1.3.a. Elementos y supuestos empleados en la construcción del diagrama en bloques	149
V.1.3.b. Descripción general del PPDL a través de un diagrama en bloques...	151
V.2. Análisis y selección de las actividades de cada fase (con el aporte del MRI) ..	156
V.2.1. Actividades de la fase preparatoria (FP)	156
V.2.1.a. Organización del PPDL	156
V.2.1.b. Diagnóstico inicial del PyMMUR.....	157
V.2.2. Actividades de la fase de puesta en marcha (FPM)	159
V.2.2.a. Actividades que impactan sobre la dotación inicial	160
V.2.2.a.1. Adecuada difusión de la puesta en marcha del PPDL	162
V.2.2.a.2. Capacitación de agentes municipales.....	163
V.2.2.a.3. Gestión de recursos adicionales.....	165
V.2.2.b. Actividades que impactan en la forma de la función de retribución de la comunidad (FRC)	166
V.2.2.b.1. Planificación de actividades para la próxima etapa.....	167
V.2.2.b.2. Actividades de sensibilización	168
V.2.2.b.3. Correcta difusión de las actividades ejecutadas	170
V.2.2.c. Actividades que permiten llegar a la fase sostenible.....	172
V.2.2.c.1. Actividades de orientación cultural hacia el desarrollo	172
V.2.2.c.2. Actividades de capacitación en áreas de interés local.....	174
V.2.2.c.3. Actividades de capacitación en gestión de financiamiento	175
V.2.2.c.4. Actividades de capacitación en desarrollo territorial.....	176
IV.2.2.d. Otras actividades específicas de desarrollo	177
V.2.2.d.1. Incubación de emprendimientos.....	178
V.2.3 Actividades de la fase sostenible (FS)	179
V.2.3.a. Incentivar la participación ciudadana	179
V.2.3.b. Definir el PPDL como política de Estado y no de Gobierno.....	180
V.2.3.c. No despertar expectativas difíciles de satisfacer.....	180
V.2.3.d. Mantener al experto como consultor.....	181
V.3. Conclusiones	182
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES	183
VI.1. Consideraciones finales	183
VI.2. Alcances de la propuesta.....	186
VI.2.1. Limitaciones del MRI	187

VI.2.2. Limitaciones de la Metodología de Desarrollo Local.....	187
VI.3. Futuras líneas de investigación	188
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	189
ANEXO I: EJEMPLOS DE DIAGRAMAS DE PLANIFICACION ESTRATEGICA	201
ANEXO II: SOLUCIÓN ANALÍTICA DEL ÓPTIMO DE INTERCAMBIO	207
ANEXO III: VALORES NUMÉRICOS DEL EJEMPLO USADO EN EL CAPÍTULO IV.....	211

INTRODUCCION

Las iniciativas de desarrollo local se establecen con fuerza en Argentina a principio de los noventa. Algunos autores sostienen que esto se produjo por la conjunción de distintas variables, entre las cuales es posible destacar: la apertura de los mercados y el incremento de la competencia, el endeudamiento externo, la privatización de bienes y servicios, la descentralización del Estado con el consecuente traspaso de responsabilidades a los municipios, y la globalización. Todas estas cuestiones han contribuido a la aparición de nuevos problemas en el interior de los países en desarrollo. En particular a una situación de concentración poblacional que trae como resultado el despoblamiento de las ciudades más pequeñas, en beneficio de las metrópolis regionales o nacionales. Esto viene ocurriendo en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires, donde puede observarse un relativo estancamiento de la población y la economía de los pequeños municipios urbano-rurales, por comparación al crecimiento observado en la comarca Bahía Blanca-Punta Alta, que juega el rol de metrópolis de ese entorno territorial. Es a partir de esta situación general y particular, que el concepto de desarrollo local comienza a tomar cada vez mayor relevancia, no sólo en el ámbito político-social, sino también en el académico, motivando a las Universidades a ocuparse de esta cuestión en el marco de aquellas actividades que permiten canalizar su vocación social. Si bien las contribuciones conceptuales y teóricas en el tema han ido evolucionando en cantidad y calidad, esto no se ha traducido en una práctica que esté transformando de manera visible y generalizada las realidades locales. Se han puesto en marcha un gran número de experiencias de desarrollo local, pero la mayor parte no ha alcanzado en la práctica los resultados deseados.

El tema del desarrollo local, en las situaciones de proceso inducido, ha sido abordado metodológicamente en un marco denominado en general de planificación estratégica participativa, pero su aplicación con diferentes variantes ha recibido críticas asociadas a los resultados prácticos obtenidos. Así, un tema de mucha relevancia resulta ser el proceso de desarrollo local, y la forma en que el mismo debe ser llevado a cabo a fin de generar un impacto significativo sobre la comunidad.

El diseño de una metodología de intervención para fortalecer procesos de desarrollo local es una tarea de interés académico. El tema reviste gran actualidad y

convoca la atención de numerosos autores. A su vez contiene alto valor social, ya que esta tarea responde a una demanda generalizada de los habitantes, que en ciertos aspectos no encuentran del todo satisfactoria su evolución socio-económica en los últimos tiempos, y que además en todos los casos aspiran a un bienestar mayor. En particular, disponer de una herramienta de este tipo abre a cualquier universidad todo un ámbito de extensión hacia su región de influencia, que resulta ideal para canalizar su responsabilidad social.

Basado en todo esto, el objetivo general de la presente Tesis Doctoral consiste en generar una metodología útil para instalar un proceso planificado de desarrollo local endógeno, participativo y sostenible en el tiempo. Si bien la misma, con los ajustes necesarios, podría ser aplicada a cualquier territorio, se la presenta orientada en particular a pequeños y medianos municipios urbano-rurales (PyMMURs). Estos municipios conforman prácticamente todo el interior del Sudoeste Bonaerense (SOB), aunque también son característicos en el resto del territorio provincial.

La metodología está pensada y planteada desde el punto de vista del actor que en el futuro proceso de desarrollo desempeñará el rol de experto (y se aconseja que sea la Universidad de la región), ya que le será útil para interesar a los gobiernos locales en el tema, y poder así asesorarlos en el resto del proceso.

Como objetivos particulares se busca entre otras cosas: a) tipificar a estos municipios, analizar sus particularidades, y definir cómo éstas deben ser consideradas al formular la metodología, b) estudiar las ventajas e inconvenientes que presenta la participación directa de la Universidad de la región en todos los pasos del proceso, c) identificar los roles principales requeridos por la metodología y proponer los actores ideales que debieran desempeñarlos, d) crear un modelo útil para describir la relación gobierno local-comunidad, esencial en este proceso, y e) establecer qué herramientas y actividades específicas debieran aplicarse, y en qué secuencia, en las diferentes fases del proceso planificado de desarrollo.

La presente Tesis está compuesta de seis capítulos que a su vez se dividen en secciones, éstas en apartados, luego en incisos, y por último en puntos. Como ejemplo, en el índice, al ítem “Actividades de capacitación en gestión de financiamiento” se le ha asignado la numeración V.2.2.c.3, lo que equivale a decir que estos contenidos están en el punto 3 del inciso c, dentro del apartado 2, incluido en la sección 2 del capítulo 5.

En el **Capítulo I** se presenta el marco teórico y conceptual de base, para enmarcar y facilitar la comprensión y el alcance de los aportes contenidos en los

restantes capítulos. Se describe la evolución del concepto de desarrollo hasta llegar al de desarrollo local (DL). Se analizan las diversas acepciones que se da al concepto de DL en la bibliografía. Estas diferencias no sólo surgen por la dificultad de consensuar una definición precisa del término “desarrollo”, sino también por la significación del término “local”, que no resulta trivial. También se discuten los intentos por diferenciar el desarrollo local del regional, y algunos conceptos asociados al DL. Por último, se presentan metodologías encontradas en la bibliografía para abordar el proceso, y se concluye con la planificación estratégica (que es el instrumento más utilizado para afrontar el proceso de forma integral), incluyendo los inconvenientes que la misma ha encontrado en su aplicación a escala real.

Como la metodología que aquí se propone está diseñada a medida de los PyMMURs del sudoeste bonaerense, en el **Capítulo II** se describen y analizan los aspectos socio-demográficos y económico-productivos de los municipios que conforman el SOB. También se detallan ciertas particularidades que presentan los PyMMURs, incluyendo los principales problemas que enfrentan para implementar y sostener un proceso planificado de desarrollo.

En el **Capítulo III** se aborda el concepto de desarrollo territorial, se realiza una clasificación ad-hoc de los diferentes niveles de planificación que pueden presentar los procesos de desarrollo, se establecen los roles a cubrir en un proceso planificado de desarrollo y se propone una diferenciación de los procesos de desarrollo local de aquellos de desarrollo regional. Esto tiene como finalidad aclarar la significación que se dará en esta tesis a algunos conceptos relevantes, cuestión que resulta necesaria para facilitar la comprensión de los aportes presentados en los restantes capítulos.

En el **Capítulo IV** se analiza la relación entre el gobierno local y la comunidad, respectivamente promotor y beneficiario de un proceso de DL, a través de la elaboración de un modelo matemático basado en herramientas de uso en la teoría económica. Se lo denomina Modelo de Relación de Intercambio (MRI). Es llamado así por su capacidad para simular la relación de intercambio entre recursos públicos y votos que se da entre estos actores. Este desarrollo es muy importante para el presente trabajo, ya que permite optimizar a través de una expresión analítica la utilidad del promotor, situación que facilitará que destine los fondos públicos que requiere el funcionamiento del proceso.

En el **Capítulo V** se plantea y desarrolla una metodología para instalar un proceso planificado endógeno, participativo y sostenible en el tiempo. Contiene

elementos y desarrollos originales, y su descripción se plantea desde la óptica del experto. La propuesta metodológica está compuesta de tres fases (preparatoria, de puesta en marcha y sostenible). El capítulo contiene una descripción general de la propuesta presentada bajo el formato de diagrama en bloques, para luego introducirse en el detalle de las tres fases que la componen. También se describen las actividades que debieran seleccionarse en cada fase, para lo cual el MRI se muestra de mucha utilidad.

Por último, el **Capítulo VI** se destina a desarrollar las conclusiones y los alcances del trabajo realizado en esta tesis y las posibles líneas de investigación que se abren a partir de las contribuciones de la misma.

CAPÍTULO I

REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LA LITERATURA EN EL TEMA

A partir de los noventa se impuso en América Latina un modelo de ajuste estructural que respondía, entre otras estrategias, a que el gobierno central asumiese la responsabilidad del pago de la deuda externa. Básicamente, la receta promovida por los organismos multilaterales de crédito consistía en reducir los gastos del Estado al mínimo, para poder asegurar la cifra requerida. Para ello, las medidas tomadas como eje de las políticas de ajuste fueron la privatización de las empresas estatales y la descentralización de servicios básicos hacia los gobiernos provinciales y municipales (Rofman, 2006). También en este contexto, y en el marco del Consenso de Washington, se comienzan a liberalizar fuertemente los mercados, lo que trae como consecuencia un significativo incremento de la competencia. Surge como resultado de este escenario de reforma del estado y globalización, una revalorización de lo local como ámbito apto para promover el desarrollo. El concepto de desarrollo local (DL) comienza a adquirir una importancia cada vez mayor, tanto en el plano académico como en el político. Desde su surgimiento hasta la actualidad, tanto el concepto como los calificativos asociados al mismo han sido motivo de controversia, debido a que no se ha logrado consensuar una definición para prácticamente ninguno de ellos. A su vez, son relativamente pocos los trabajos que presentan metodologías para abordar procesos de desarrollo local, y la mayoría centra su atención en la planificación estratégica.

El presente capítulo tiene como objeto definir el marco teórico y conceptual de base, para enmarcar y facilitar la comprensión y el alcance de los aportes contenidos en los restantes capítulos de este trabajo. El capítulo I está estructurado de la siguiente forma: en la Sección 1 se analizan los orígenes y la evolución del concepto de desarrollo, para luego, en la Sección 2, describir cómo surge el desarrollo local. En la Sección 3 se hace referencia a las diversas definiciones asociadas al concepto. Aquí también se plantean las dificultades encontradas para diferenciar los conceptos de desarrollo local y regional, finalizando con la presentación y definición de otros conceptos asociados al DL. En la Sección 4 se presentan las metodologías para el DL halladas en la bibliografía. En la Sección 5 se analiza la cuestión de la Planificación Estratégica, que es la herramienta más utilizada para abordar el DL de forma integral.

También aquí se discuten algunas problemáticas reportadas por los distintos autores sobre la herramienta, problemáticas a cuya solución intentan contribuir algunos de los aportes innovadores contenidos en la metodología propuesta en esta Tesis. Por último, la Sección 6 contiene las conclusiones del capítulo.

I.1. Surgimiento y evolución del concepto de desarrollo

El concepto de desarrollo es un tópico de la posguerra. En la primera Declaración Interaliada de 1941 y en la Carta del Atlántico del mismo año firmada por Churchill y Roosevelt se expresa que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, y por lo tanto, se comprometen a buscar un orden mundial que permita alcanzar estos objetivos una vez finalizada la guerra. Los mismos propósitos se concretaron en los primeros bosquejos de la futura organización de las Naciones Unidas, que fuera establecida en la Conferencia de San Francisco en 1945 (Sunkel y Paz, 1970). Desde sus inicios, las Naciones Unidas, particularmente a través de las Comisiones Regionales y muy en particular a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hace del análisis del desarrollo un tema preferente tanto en la reflexión como en los estudios empíricos (Boisier, 2001).

También la Economía del Desarrollo, como disciplina académica, aparece en los años posteriores a la 2ª guerra mundial. Tal como analiza Alfonso Gil (1999), a partir de la década de los cuarenta se observan procesos de cambio en estos temas, no sólo en el campo académico, sino también en el político y económico.

En el campo político, varios países comenzaron a independizarse, ya que luego de la segunda guerra mundial los Imperios Europeos dejaron definitivamente de serlo, acabándose así su dominio directo sobre el resto del planeta.

En lo económico, el fin de la guerra no consigue hacer olvidar los años de la gran depresión, aunque sí trae la opción económica del sistema socialista sobre la base de la planificación central. Si bien el modelo económico que propugnaba el socialismo no era nuevo (antes de comenzar la guerra ya estaba en marcha la Unión Soviética), a partir de la segunda mitad de los años cuarenta la planificación central alcanza su madurez, y se convierte en uno de los modelos a seguir.

Académicamente, se asiste al triunfo de la macroeconomía Keynesiana y su consiguiente activismo estatal. A partir de esos años, el mundo académico y el gubernamental, a través de su política económica, actuarán con un mayor grado de convergencia.

Las naciones protagonistas de la Guerra comienzan un proceso de reconstrucción, y globalmente se dividen en dos mundos: el occidental o capitalista y el oriental o socialista. Los nuevos países independientes, junto a otros ya existentes, formarán la categoría de países en vías de desarrollo o países del Tercer Mundo (serán la zona marginal del sistema económico mundial). Se caracterizarán por tener grandes dificultades en garantizar un bienestar económico mínimo para sus ciudadanos.

Algunos autores coinciden en que fue el discurso de asunción del Presidente de Estados Unidos Harry Truman en 1949, el responsable de dar el puntapié para generar una terminología internacional de desarrollo. Al respecto Holden (2005) indica que fue en ese discurso en el que:

“Distinguió entre “desarrollo” y “subdesarrollo”, y el “Primer” y el “Tercer” mundo, términos definidos por indicadores nacionales de ingreso de tipo cuantitativo, y por la orientación política. El Primer Mundo abarcaba a los países industrializados y capitalistas: Norteamérica, Europa Occidental y Australia. El Tercer Mundo eran los países con economías en desarrollo del mundo y políticamente no alineados, típicamente aquellos de los continentes de África, Asia y América Latina. Entre estos dos mundos, está el Segundo Mundo, compuesto por naciones industrializadas de la Unión Soviética y otros aliados comunistas. De todas formas, desde el colapso de la Unión Soviética, luego de 1989, esos términos fueron perdiendo validez en la política global contemporánea y en la situación económica; y el uso del término “Tercer Mundo” es actualmente visto en forma despectiva, por lo que se prefiere referirlos como países en desarrollo. El discurso de Truman constituyó la base en términos de definir al desarrollo como una medición económica. Consecuentemente, mientras el “desarrollo” estuvo asociado al progreso económico, ignoró otros tipos de riqueza” (p. 106, traducción propia).

Es entonces en este momento que comienzan a surgir teorías de desarrollo, que intentan explicar el problema de los países del ya denominado “tercer mundo”. Dado que por entonces las prácticas Keynesianas utilizadas por los países desarrollados

respondían adecuadamente a sus necesidades aunque no a las de los países en desarrollo, donde imperaba el largo plazo y donde la base institucional y material mostraba serios signos de debilidad, el mundo académico ortodoxo (Keynesiano o no), terminó dando la espalda a los problemas y vicisitudes que mostraba el mundo en desarrollo (Alfonso Gil, 2002). En este contexto nace la nueva disciplina del desarrollo económico, que intentará encontrar las causas del no-desarrollo de estos países y dar solución a este problema.

Los países que según el criterio de la época ya habían alcanzado la “madurez”, eran los que ya sabían cómo dominar la naturaleza, cómo producir, cómo progresar, aunque habían sufrido el traspie de la Segunda Guerra Mundial. Si bien era necesario recuperar lo destruido por la Guerra, no se trataba de países del Tercer Mundo que intentaban desarrollarse, sino de países del Primer Mundo que intentaban reconstruirse. Así, luego de la Segunda Guerra Mundial, el planteo era que una parte del mundo debía reconstruirse y otra desarrollarse (Arocena, 1995).

Si bien la nueva Economía del Desarrollo genera modelos teóricos (con la intención de explicar la situación de los países del tercer mundo) que tienden a diferenciarse de los modelos de crecimiento, más adecuados para el mundo desarrollado, lo cierto es que inicialmente el concepto de desarrollo económico fue considerado sinónimo de crecimiento. Ambos indicaban simplemente un incremento en la variable económica utilizada para medir la riqueza de un país. Durante varias décadas el PBI agregado, y sobre todo el PBI per cápita, fue el indicador usado como medida corriente del nivel de desarrollo (Boisier, 2001). En los primeros años de la segunda posguerra, el concepto de desarrollo siguió relacionándose básicamente con el aumento del ingreso per cápita de los países más pobres (Lewis, 1954; Rostow, 1956 y Myrdal, 1957, citado en London, 1996, p. 5). Esto fue así, debido a la dificultad de encontrar una definición concreta e inambigua del concepto de desarrollo. De allí que probablemente todos los intentos iniciales de formalización, dentro de la Teoría del Desarrollo, hayan derivado en modelos de crecimiento.

Esta concepción del desarrollo está asociado a una de las primeras teorías que surgió luego de la segunda posguerra: la teoría de la modernización. La misma establecía que las sociedades subdesarrolladas deberían evolucionar copiando a aquellas desarrolladas. Así el proceso de modernización consistiría en transitar una serie de etapas modernizadoras cuyo punto de llegada, tal como afirma Arocena (1995), está prefijado: la sociedad industrializada.

Este proceso de copia, por diferencias de escala, de situación e incluso de cultura, no necesariamente sirvió para la solución de los problemas, ni fue útil a los fines de desarrollo buscados. Como dice Terry (2002):

“Una verdad científicamente demostrada y avalada por los resultados alcanzados en Latinoamérica y el Caribe en materia de desarrollo económico, social, cultural, educacional, etc., viene a demostrar la necesidad de encontrar, desde la misma realidad comunitaria, un enfoque metodológico que se corresponda con las exigencias actuales del nuevo paradigma en este campo (...) un modelo tiene que nacer de una necesidad y una situación específica, y no puede ser imitado. Al menos en las ciencias sociales no puede ser sinónimo de imitación. Para que un modelo sirva como tal deben estudiarse las específicas realidades en que surgió; y para que sirva de orientación debe ser valorado sobre el fundamento de las realidades y situaciones en que se quiere aplicar una política determinada” (p. 3).

En contraposición a la teoría de la modernización surge también en la segunda posguerra el estructuralismo latinoamericano, alrededor de la figura de Raúl Prebisch y en el marco de la conformación de la CEPAL (1948). Esta comisión, conformada dentro de las Naciones Unidas, fue creada con el objeto de analizar la problemática de los países subdesarrollados. Fuertemente centrada en lo nacional y en lo estructural, ya que se propone analizar la estructura productiva y social de estas sociedades y está ligada al surgimiento de las burguesías nacionales en América Latina que comienzan a emerger a partir de la industrialización sustitutiva. Para la CEPAL el motor del desarrollo será la industria y el mercado interno. En base a ello, una de sus principales ideas era la concepción centro-periferia, que consiste en que el mundo no está dividido en sociedades avanzadas y sociedades tradicionales; sino que hay una estructura mundial, conjunta, en la cual los países desarrollados-industriales conforman el centro, y los países de economías más simples y atrasadas conforman la periferia. Por lo tanto, la relación entre centro y periferia, no está relacionado con una situación de atraso o con que no se cumplieron determinadas etapas modernizadoras, sino que originalmente y desde su estructura, son sociedades diferentes y entran en el juego conjunto de manera diferente. La clave entonces, es qué papel juega cada país en esta estructura mundial conjunta (Altschuler, 2007).

Hacia fines de la década del '60 surge la teoría de la dependencia también en el marco de la CEPAL. Esta concepción implica integrar en una misma historia la expansión capitalista de los países desarrollados y sus efectos y determinaciones en los países del Tercer Mundo. Aquí se establece una causalidad distinta entre el centro y la periferia: el centro existe y se desarrolla básicamente a costa de la periferia y esta forma de inserción de la periferia en este sistema mundial es lo que determina su forma de desarrollo dependiente. Esta dependencia es comercial, porque los precios y las condiciones se imponen desde el exterior. Es económica por la presencia de empresas transnacionales, generalmente monopólicas. Es financiera porque los bancos del centro son acreedores de aquellos de la periferia. Es ideológica y cultural, ya que lo ajeno parece propio mientras que lo propio en sí es tachado de folclórico, de tradicional (Altschuler, 2007).

Retomando el concepto de desarrollo, su asociación con el de crecimiento se mantuvo hasta los primeros años de la década del 60, hasta que a finales de los 60 e inicios de los 70, comienzan a diferenciarse. London (1996) indica que ya para esta época varios autores comienzan a rescatar la necesidad de un consenso acerca de la definición de desarrollo, y de resaltar la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo económico (Viner, 1967; Seers, 1970; Flamman, 1979). A partir del '70 se puede observar en el concepto e incluso dentro de las teorías de desarrollo, la inclusión de otros elementos que las diferencian a las del crecimiento meramente económico.

En Argentina, hubo quien diferenció estos conceptos, y entre ellos puede citarse la contribución de Bunge (1982), que propuso una definición de desarrollo armónico. Señaló que el concepto de desarrollo debe ser integral, e incluir al mismo tiempo elementos biológicos, políticos, económicos y culturales. En dicho concepto debería incluirse el ingrediente (intangibles y probablemente imposible de medir) de la felicidad. Por lo tanto, una más equitativa distribución del ingreso constituye un avance en dirección del desarrollo, ya que hace más felices al conjunto de los individuos.

Coincidiendo con la óptica de Bunge, desde la década de los ochenta y hasta hoy, las Naciones Unidas mediante el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a partir de una evaluación de los resultados alcanzados en este campo, formula lo que se ha dado en llamar el Índice de Desarrollo Humano, para lo cual buscó un conjunto de criterios que favorecieran el mejoramiento de la calidad de vida del ser humano. Esta noción de desarrollo se define según Pérez de Cuellar (1996) como:

“un proceso encaminado a aumentar las opciones de la gente, que mide el desarrollo según una amplia gama de capacidades, desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades de ser una persona sana, educada, productiva, creativa y de ver respetados tanto su dignidad personal como sus derechos humanos” (p. 8).

A mediados de los setenta los países industrializados se encontraban en un período de crisis. Ésta fue visualizada como el fin del crecimiento ininterrumpido. Las poblaciones del primer mundo, habituadas a una capacidad de consumo siempre en aumento, debieron aceptar una disminución de su poder adquisitivo. Si bien hasta ese momento el concepto de desarrollo estaba asociado a los países del tercer mundo, también se empieza a hablar de desarrollo de los países industrializados, particularmente en Europa (Arocena, 1995). Esto habla a las claras de que la reconstrucción había conocido sus límites. Así el concepto de desarrollo deja de ser exclusivo de los países subdesarrollados y empieza a asociarse, también, a los países industrializados.

Para concluir con esta introducción es interesante resaltar que el concepto de desarrollo ha ido evolucionando y ha tratado de diferenciarse del concepto de crecimiento. “Los últimos años han mostrado una saludable evolución del concepto de desarrollo, alejándose cada vez más de su sinonimia, iniciada en la década de los años ’40, con el más elemental concepto de crecimiento” Boisier (2003, p. 1). Sin embargo, muchos autores coinciden en que esta separación todavía no es clara. Arroyo (2006) indica que la noción de desarrollo como crecimiento económico fue predominante en la década del ’90 no sólo en América Latina sino a nivel mundial, y es aún hoy la concepción preponderante en las Ciencias Sociales.

I.2. Surgimiento del desarrollo local

La crisis a nivel mundial de la década del setenta condujo a la formulación y aplicación de diferentes políticas económicas con el fin de paliarla sin lograr resultados duraderos. Por ello, resultaba necesario imaginar otras formas de desarrollo que superaran cualitativamente las formas anteriores. En este contexto, hacia fines de la década del setenta, comenzó a hablarse de desarrollo local (DL), “un discurso cada vez más generalizado se centraba en el concepto de “iniciativa local”. En 1979, un Primer

Ministro francés lanza la consigna: “que cada uno cree su empleo” (Arocena, 1995, p. 30). La problemática del desarrollo local despegó como cuestión de interés entendido como emergente post-fordista, en el sentido de la revalorización que adquiere la dimensión territorial del desarrollo (Díaz de Landa, 2006). Como afirma Vázquez Barquero (2000):

“Desde principios de los años ochenta, se produce un profundo cambio en la política económica, cuando los actores locales y regionales inician acciones encaminadas a incidir sobre los procesos de crecimiento de las economías propias. Se inicia, así, la política de desarrollo local que constituye una respuesta de las comunidades locales a los desafíos que presentaba el cierre de empresas, la desindustrialización y el aumento del paro” (p. 58).

Siguiendo al mismo autor, se puede definir el origen de las políticas de desarrollo local tanto en los países centrales (a fines del setenta) como en América Latina (a principios del noventa). En ambas regiones se presenta la necesidad de reestructurar los sistemas productivos para hacer frente al aumento de la competencia y al cambio de las condiciones de mercado, mediante la introducción de los cambios organizativos, tecnológicos, productivos y comerciales que las hicieran más competitivas. Ante la pasividad de las administraciones centrales, los actores locales, de forma espontánea, tratan de impulsar y controlar los procesos de ajuste, lo que dio lugar a la política de desarrollo local.

La revalorización de lo local se produjo en un contexto dominado por un cambio profundo en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y por la concurrencia de dos fenómenos que marcaron la década: la globalización y la reforma del Estado. La globalización generó cambios en los patrones de localización del capital. El mayor flujo de comunicación generó un aumento de competencia entre las regiones y ciudades. También produjo una crisis del Estado-Nación, al perder capacidad de regulación y de soberanía por ser sometido a una doble erosión: por arriba, las empresas multinacionales y los organismos internacionales, y por debajo, la revalorización de lo local que el discurso y la dinámica de la globalización alentaba en desmedro de los estados nacionales. Estos ámbitos parecían ser demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los pequeños problemas. El segundo fenómeno, la reforma del Estado, que tendió a seguir los lineamientos del Consenso de Washington, produjo

tres grandes consecuencias: a) un retiro del Estado de temas que habían integrado la agenda pública, y ahora desaparecían, se desvanecían o eran absorbidos por la actividad privada, b) el proceso de descentralización, y c) una revalorización de la eficacia y la eficiencia del sector público, que tendió, entre otras cosas, a producir innovación en la gestión. En este contexto, los gobiernos locales incorporaron a su agenda nuevos temas entre los cuales sobresalen la planificación estratégica del territorio, el desarrollo local y una nueva política social (Cravacuore, Ilari, y Villar, 2004).

La reforma del Estado en América Latina se asienta con fuerza en la década de los años 90. Entre otros autores, Altschuler (2007) resalta que a partir del proceso de descentralización comienza a haber experiencias de desarrollo local, pero en el marco de una “descentralización sin recursos”. Esto significó una transferencia de funciones y de roles desde el gobierno nacional hacia las provincias y hacia los municipios¹, pero sin transferir al mismo tiempo ni los recursos económicos ni los recursos humanos ni las capacidades técnicas². Además, las experiencias de desarrollo local imitaban los modelos, teorías y metodologías de Europa; especialmente de España, por ejemplo, los planes estratégicos de ciudades³. Se trataba de un trasplante bastante acrítico, que ignoraba el contexto y la realidad latinoamericana. Por otra parte y tal como señala Rofman (2006), la estrategia del DL surge de las políticas de ajuste por parte del gobierno nacional, para hacer frente a la deuda externa, por lo que el desarrollo local se instala como una respuesta obligada y circunstancial, y no como una opción libremente decidida.

I.3. Desarrollo local: definiciones y conceptos asociados

La presente sección tiene como objeto enumerar a algunas de las diversas acepciones del concepto de DL que se han encontrado en la literatura. Además, se definirán en ella algunos calificativos que generalmente se adosan al concepto, de los

¹ “El municipio pasó de ocuparse del tradicional ABL (alumbrado, barrido y limpieza) y de llevar a cabo una gestión “casi administrativista” de la ciudad, a asumir un rol activo para responder a las demandas de salud, educación, vivienda, asistencia social focalizada, promoción económica y del empleo” (Altschuler y Casalis, 2006, p. 6).

² En relación a la descentralización sin recursos Boisier (2007) sostiene que los gobiernos debieron acudir a la generación de recursos no financieros, como por ejemplo, recursos psicosociales como lo es la “imaginación creativa”, relacionado con hacer mucho con poco, tal como se aprecia en muchos casos prácticos en América Latina.

³ Según Vázquez Barquero (1999b) a principios de la década del '90, se estimaba que ya existían en España más de doscientas cincuenta experiencias de desarrollo local.

cuales tampoco se encuentra una definición unánime. Todo esto servirá finalmente para definir con mayor claridad el significado que se adoptará para cada uno de ellos en el desarrollo del presente trabajo. Asimismo se analizará las formas en la que los autores sugieren diferenciar los conceptos de desarrollo local y regional, para lo cual la mayoría elige analizar con anterioridad que se entiende por lo “local”.

I.3.1. Desarrollo local

Son numerosos los autores que intentan definir el concepto de DL, y las diferencias encontradas entre ellos se deben en general a distintas visiones o al lugar desde donde formulan su concepto. También entre las definiciones hay coincidencias, lo que remarca Di Pietro Paolo (2003) cuando luego de sostener que no hay consenso en el concepto, agrega que en general las distintas propuestas presentan algunas notas comunes. En efecto, todo aquel que se refiere a desarrollo local está pensando en una porción de territorio limitado, entiende al DL como un proceso, y entre sus características distintivas ubica lo endógeno y lo participativo.

Como se ve, lo antedicho contiene elementos que corresponden al proceso de desarrollo, y al ámbito geográfico en donde se desenvuelve, lo “local”. Son las diferencias de enfoque en la interpretación de uno y otro lo que dificulta la obtención de una definición consensuada de DL.

En los dos incisos siguientes se hace referencia a la visión de los distintos autores respecto a estos dos conceptos: a) el desarrollo y b) lo local.

I.3.1.a. Distintas definiciones de desarrollo en el marco del DL

Como ya se ha mencionado, en la actualidad la mayoría de los autores que propone una definición de DL, lo entiende como un proceso y le adosa las características de endógeno y participativo.

Además, aún con variantes, asumen que el objetivo último del DL es el aumento de bienestar y/o calidad de vida de los habitantes del territorio en el que se está dando el proceso. Por ello es natural que frecuentemente se incluya dentro de la definición que el

mismo debe abarcar múltiples dimensiones (Vázquez Barquero, 2001; Gallicchio, 2002; Clemente, 2006; Lopez, 2006; Villar, 2006; Casalis, 2010).

A pesar de las mencionadas coincidencias, a la fecha los autores no coinciden en una definición única. Por lo tanto, en lo que sigue se citan algunas definiciones de DL, remarcando los elementos que los respectivos autores consideran inherentes al concepto, y que constituyen en sí mismos una de las razones por las que no se logra consensuar una definición común.

Gallicchio (2002) sostiene que:

“El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como en la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa entonces por qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes” (p. 2).

En este caso el autor prácticamente define el concepto desde la óptica de los lineamientos metodológicos, es decir, de lo que habría que hacer para que se produzca desarrollo. Además, a la ya mencionada característica endógena de estos procesos, sugiere sumar la obtención de recursos exógenos.

Buarque (1999, p. 9) define al Desarrollo Local como “un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría de la calidad de vida de la población” (traducido del portugués). Este autor, hace referencia en su definición a la extensión del territorio objeto del desarrollo, y presupone que el término aplica cuando el proceso ocurre en pequeñas extensiones.

También esbozando una definición de DL, Villar (2006, p. 231) sugiere que es entendido como “...la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable en el que se aprovechen las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de un desarrollo sostenible e inclusivo”. Aquí el autor, incorpora dentro de la definición el concepto de sustentabilidad, sostenibilidad e inclusión, valores claramente deseables, pero que no fueran incluidos explícitamente en las anteriores definiciones.

Por su parte López (2006), postula que:

“La noción de desarrollo abarca múltiples dimensiones: económicas, humanas, sociales, ambientales, territoriales e institucionales; por tanto, un verdadero proceso de desarrollo debe considerar a todas para adquirir el carácter de integralidad que el desarrollo requiere (...). Ahora bien, el desarrollo local refiere a un proceso de transformación en todas las dimensiones involucradas en el concepto, pero circunscripto a un determinado ámbito espacial” (p. 201).

Se incluye en esta definición la cuestión ya indicada de la multiplicidad de las dimensiones. Además, parte de definir desarrollo y circunscribe dentro de esta definición al desarrollo local.

Enríquez, 1997 (en Llorens, Alburquerque y del Castillo, 2002) define al desarrollo local como:

“un complejo proceso de concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que viven en ese territorio o localidad” (p. 10).

Aquí se pone en relieve en la definición aspectos como la concertación entre los agentes, y un conjunto de objetivos específicos que incluye cuestiones no siempre citadas como la sustentabilidad ecológica y el enfoque de género.

Di Pietro Paolo (2003) dice que El Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (El Salvador), define al DL como:

“El proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y las comunidades, en forma autosostenida, creciente, equitativa y respetuosa del medio ambiente, en el que los gobiernos municipales juegan el papel de facilitadores y sus comunidades ejercen función protagónica” (p. 21).

En este concepto se incluye una propuesta de roles y de quién o quiénes debieran ejercerlos.

Por último, según Augusto de Franco (en López, 2006):

“todo desarrollo es local, ya que el concepto de local adquiere una connotación socio-territorial, que se define a partir del ámbito comprendido por un proceso de desarrollo en curso (pensado, planeado, promovido o inducido). Normalmente, cuando se habla de desarrollo local se hace referencia habitualmente a procesos de desarrollo que ocurren en espacios subnacionales (municipales o microrregionales)” (p. 201).

Esta definición hace hincapié en la interpretación del concepto de lo local, y a la vez esboza una clasificación de diferentes tipos de procesos.

De los ejemplos presentados hasta aquí puede verse que, siendo muy similar el espíritu, los distintos autores difieren en los atributos o calificativos que asocian al concepto. Al respecto, Roig (2008) indica que:

“El desarrollo es uno de los conceptos más paradójicos de la retórica académica y política: es incuestionable, aunque carezca de una definición unívoca y consensuada. El desarrollo no es el único concepto que sufre o goza de polisemia. El problema no radica en la pluralidad o en la contradicción de sus definiciones sino en los usos políticos que de él se hacen. Como si al pronunciar esta palabra todos acordaran en un significado homogéneo, desmentido sin embargo por las distintas definiciones posibles. La multiplicación de adjetivos que lo califican - “sustentable”, “duradero”, “humano”, “equitativo”, “inclusivo” - no hacen más que aportar a su confusión conceptual. Un atributo deseado no alcanza para establecer una definición. Todas estas acepciones se convierten en perspectivas más morales que analíticas, que si bien pueden ser defendidas desde un punto de vista político pecan de inconsistencia desde un punto de vista analítico” (p. 80).

Para concluir, todo lo expuesto pareciera justificar la postura de Di Pietro Paolo (2003, p. 20), cuando afirma que “No existe una definición excluyente de desarrollo local”.

I.3.1.b. Distintas definiciones de lo local en el marco del DL

Al revisar la literatura de los orígenes y elaboración conceptual sobre desarrollo local resalta un aspecto llevado también a amplios debates y que se relaciona específicamente con el significado de lo “local”. Así, lo local representa una dimensión más de un aspecto mayor que viene a ser la concepción de desarrollo que se posea (Blanes y Pabon, 2005). Algunas de las concepciones de desarrollo se han expuesto en el inciso anterior.

En adelante, se planteará un análisis de las diferentes interpretaciones de lo “local”, segundo elemento involucrado en la expresión desarrollo local. Esas aproximaciones podrían organizarse dentro de cuatro enfoques generales, relativos a: a) el ámbito geográfico de desarrollo, b) la relación global/local, c) la existencia de un gobierno local, y d) la existencia de características comunes. Por supuesto que entre los trabajos dedicados al tema pueden encontrarse autores que emplean en la definición de lo local dos o más de estos enfoques.

I.3.2.b.1. Lo local según el ámbito geográfico de desarrollo

En la bibliografía específica pueden encontrarse autores que asocian lo local con ámbitos geográficos pequeños. Entre ellos está el ya mencionado Buarque (1999), quien en su definición de DL sostenía que era un proceso que correspondía a pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos.

Por su parte de Franco (en López, 2006, p. 201) indica que “Normalmente, cuando se habla de desarrollo local, se hace referencia habitualmente a procesos de desarrollo que ocurren en espacios subnacionales (municipales o microrregionales)”.

García Delgado y Casalis (2006), aportan la idea que con el tiempo el concepto fue comprendiendo territorios de mayor tamaño:

“Entendemos por lo “local” del desarrollo, no en un sentido restringido como se lo pensaba en los ’90, muy vinculado con el modelo de municipio urbano y competencia entre ciudades, sino que lo “local” se asocia también con la microrregión (...), y aún abarcando el espacio de una región más amplia que puede ser hasta interprovincial” (p. 1).

Otros autores sólo hacen referencia al hecho de que lo local corresponde a un espacio bien delimitado, o sea, estará circunscripto a un determinado ámbito espacial López (2006), o simplemente a un espacio definido con algún criterio convencional (Gutiérrez, 2009).

1.3.2.b.2. Lo local según la relación global/local

La idea de definir lo local como un territorio visto desde otro mayor que lo incluye, es decir “mirado desde arriba”, es un punto de vista también muy difundido entre los autores (Boisier, 2001; Gallicchio, 2002; Di Pietro Paolo, 2003; Silva Lira, 2003; Arocena, 2004, Madoery, 2008; entre otros;). Por ejemplo Arocena (2004), aún cuando acepta que esta forma de definir puede resultar imprecisa, dice al respecto:

“Referirse a lo "local" no está exento de ambigüedad, de imprecisiones, de dificultades de definición. Frecuentemente la pregunta que surge y que no logra respuestas convincentes es: ¿qué es lo local?. Para definir la noción de "local" no hay otro camino que referirla a su noción correlativa lo "global". Cuando algo se define como "local" es porque pertenece a un "global". Así, un departamento o una provincia es "local" con respecto al país global y una ciudad es "local" con respecto al departamento o provincia a que pertenece” (p. 20).

Por su parte, y en esta misma línea, Boisier (2001) sostiene que resulta muy simplificado asimilar el concepto de DL a la idea de comuna. Y agrega que lo “local” sólo tiene sentido cuando se lo mira “desde afuera y desde arriba”. De esta manera las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país, la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc.

1.3.2.b.3. Lo local relacionado con la existencia de un gobierno (local)

Este punto se ilustrará aquí a partir de la opinión de dos autores. Pérez, (2006), indica que:

“El término desarrollo local nos remite de manera muy directa al de “territorio local”. Éste, por su parte, hace referencia a una unidad sociedad local-gobierno local en un ámbito geográfico particular (...) En suma, cuando se habla de desarrollo local, expresa o implícitamente se tiende a pensar en unidades de reproducción, en la unidad sociedad local- gobierno local. Los procesos de desarrollo endógeno parecen basarse en tres elementos: una dinámica particular en la sociedad local, un papel propio del gobierno local y un sistema de relaciones entre ambos (sociedad y gobiernos locales)” (p. 75-76).

Por su parte Poggiese (2000a) al referirse al tema, define lo local desde la hipótesis de lo que denomina “gobierno de lo local”, que resulta de una combinación de cogestión entre el gobierno formal local y la comunidad. A su vez, parte de la premisa que en todo local hay una forma estatal (y por ende un gobierno formal). Por ello, no existe lo local debajo de un nivel mínimo de gobierno descentralizado.

Algo de esta idea expresada aquí en forma global se retomará en el capítulo III de la presente Tesis, y se aplicará al proceso de manera tal de poder caracterizarlo unívocamente.

1.3.2.b.4. Lo local definido por la existencia de características comunes

Algunos autores agregan a la dimensión de lo local la necesidad de la existencia de relaciones, características o problemáticas sociales o culturales propias de la comunidad que habita el territorio. Por ejemplo, Di Pietro Paolo (2003, p. 23) sugiere que “Lo local, pues, es la entidad subnacional de análisis, planificación y acción para el desarrollo que implica una serie de relaciones, comportamientos y convenciones comunes”.

Por su parte, Silva Lira (2003) agrega que:

“Desde esta perspectiva, lo local no debe verse como una mera demarcación administrativa, sino como un espacio geográfico con unas características similares que se traducen en una problemática socioeconómica común. Sus problemas y necesidades, sus tradiciones y cultura, valorables desde el punto de vista de potencialidades de desarrollo, deben ser recogidas en el análisis prospectivo que se haga” (p. 14).

La lógica de las cuestiones comunes es reportada desde otro punto de vista, al asumir que un entorno local también posibilita el análisis y la discusión de la problemática en forma directa entre los miembros de la comunidad. En esta dirección Coraggio 1997 (en Di Pietro Paolo, 2003, p. 24) indica que lo local es “el ámbito de posibilidad de interacción cotidiana cara a cara entre distintos actores”. De forma coincidente (Poggiese, 2000a, p. 8) sostiene que “El espacio meso es aquel donde los actores se relacionan cara a cara (...) Lo local coincidiría con el espacio meso, siendo así el lugar de encuentro de actores diversos, un espacio de articulación de intereses y proyectos comunes”. Por su parte Boisier (2001, p. 61) también insiste en este punto expresando que “Se espera, razonablemente, que un territorio “local” sea un territorio proxémico en el cual las relaciones inter-personales, los contactos “cara a cara” y las tradiciones familiares y sociales sean de mayor importancia que las relaciones impersonales mediatizadas por instituciones y que las tradiciones sean cuando menos tan importantes como el marco legal”.

Sin embargo, Di Pietro Paolo (2003) opina que lo local definido como un escenario que permite la interacción cara a cara pierde sentido si se la quiere aplicar a grandes centros urbanos.

I.3.2. Desarrollo local vs. desarrollo regional. El desarrollo territorial

Pueden encontrarse intentos en la bibliografía dedicados a diferenciar desarrollo local de desarrollo regional. En este punto puede anticiparse que son esfuerzos que en la actualidad no han alcanzado resultados concluyentes. Según Boisier (2001), la diferencia entre lo local y lo regional reside en una doble cuestión escalar. Por un lado se trata de una escala territorial en la cual, en distintos segmentos, se ubican tanto lo local como lo regional, aunque no hay ninguna regla matemática que marque el límite. Aquí el autor sostiene que en ciertos casos la forma de determinarlo es a partir del sentido común. Por otro lado se trata de una escala funcional, poco precisa también. Aquí lo local o regional dependerá de la escala funcionalmente adecuada para impulsar una dada política. El mismo autor concluye frente a esto que “No obstante y en definitiva, la línea de separación entre lo local y lo regional será siempre bastante casuística y arbitraria en el buen sentido de la palabra” (p. 62).

Es probable que haya sido en parte por estas dificultades que los autores en los últimos tiempos han avanzado en la utilización global del término desarrollo territorial para así poder referirse indistintamente a uno u otro caso. Por citar un ejemplo Casalis (2010, p. 5), considera que “lo local es una escala del desarrollo territorial -como también es lo microregional, provincial, lo regional y lo nacional- y que por lo tanto no puede plantearse de forma aislada o recluida a si misma sino en complementación con otras escalas del desarrollo territorial”.

En esta situación corresponde ingresar en definiciones de qué se entiende por territorio y por desarrollo territorial, ya que como se verá, el empleo de estos términos significa mucho más que la mera ventaja semántica descripta arriba.

Schejtman y Berdegúe (2003, p. 27) indican que no se debe considerar al territorio sólo como un espacio físico objetivamente existente sino como una construcción social, “es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados”. En el mismo sentido (Vázquez Barquero, 2001, p. 28) opina que “El territorio puede entenderse como un entramado de intereses de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo local, siempre interesado en mantener y defender la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural”. Bustos Cara (2008, p. 4) agrega que el territorio es un “espacio significativo de la acción humana pero no solo como objeto propio de la Geografía sino como un patrimonio común de la Sociología, la Antropología, la Economía, las Ciencias Políticas. Espacio conceptual compartido y complejizado y sobre todo transformado en un instrumento para la acción”.

Por su parte Gallicchio (2002, p. 3) al tiempo que elabora conceptos, indica que al hablar de un proceso de desarrollo local se está haciendo referencia al desarrollo de un territorio, y que ese territorio no es un mero espacio físico sino una construcción social. Es por ello, que “lo local puede ser un barrio, una zona, una ciudad, una microregión o una región, nacional o transfronteriza”.

Por último, resulta interesante rescatar lo que subraya García Delgado (2008, p. 2) al afirmar que “el concepto de desarrollo territorial aparece como más amplio que el desarrollo local, en todo caso incluyente y superador”.

De lo visto, se insiste en lo interesante que resulta emplear el concepto de territorio, porque aunque no fuera definido con este fin, además de tener una significación más amplia que el mero entorno geográfico, tiene la ventaja de que evita al

referirlo el tener que elegir entre local o regional. Finalmente, si el desarrollo tanto en un ámbito como en el otro va a buscar objetivos similares, no pareciera imprescindible su diferenciación. A esta lógica parecía adherir hace tiempo atrás Coraggio (1996) al preguntarse:

“¿Será que tenemos que seguir repreguntándonos qué es lo local? Aclararlo no terminará de resolver el problema del desarrollo local, porque la cuestión central no está en el significado de lo local sino en el sentido del desarrollo. Podemos confrontar diversas concepciones de las virtudes de lo local: como idealización de una vida superior, como ámbito más eficiente de la organización de ciertas relaciones: la de representación política, la de la comunidad, la de la convivencia, como escala más eficaz para actuar y operar ciertos efectos. Menos valorativamente, lo local puede ser visto como un ámbito territorial, delimitado por el alcance de ciertos procesos. En especial, podemos destacar lo local como ámbito de posibilidad de la interacción cotidiana cara a cara entre distintos actores (...) Tendríamos que preguntarnos por algo más trascendente, por el desarrollo, y ubicar lo local como un ámbito específico dentro de esa problemática más amplia” (p. 3).

En esta tesis, en el capítulo III, se retomará esta problemática, intentando diferenciar los procesos de desarrollo local de aquellos de desarrollo regional, pero en lugar de hacer énfasis en la extensión territorial de uno y otro, o en las características o en jerarquías político-administrativas, se hará centro en las diferentes problemáticas organizativas que cada uno de estos procesos plantea, y los diferentes lineamientos metodológicos a los que obliga.

I.3.3. Algunos conceptos asociados

Este apartado tiene como fin presentar algunos conceptos que los autores emplean en forma frecuente al hacer referencia a cuestiones vinculadas con el desarrollo territorial.

I.3.3.a. Endógeno

Como ya se ha visto, este es un concepto empleado en la actualidad por casi todos los autores para calificar al DL, aunque no hay tampoco consenso entre ellos sobre una precisa significación del término. En palabras de Boisier (2001, p. 62) “Casi tan popular como la idea de desarrollo “local” es ahora la idea de desarrollo “endógeno”. Y también es una idea casi tan confusa como el concepto anterior”.

En el marco de una reseña de la evolución del concepto de DL, Villar (2007a, p. 6) resalta el surgimiento del concepto de desarrollo endógeno indicando “que revaloriza el territorio y sus recursos. Así, el planteo se centra en que todas las sociedades localizadas en un territorio tienen recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo”.

En una definición que no se centra en los recursos existentes, si no en el rol de los actores locales dentro del proceso de DL, es Vázquez Barquero (1999a) quien afirma que el desarrollo adquiere características de proceso endógeno cuando es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el medio local. En este sentido, Madoery (2008, p. 90) establece que “el Desarrollo Endógeno invierte la mirada y enfatiza la necesidad de un control desde la base, de abajo-arriba, donde los actores locales asumen el protagonismo de su propio proceso de desarrollo”.

Dentro de la polisemia contenida en el término, en esta tesis, donde se propondrá una metodología de DL de naturaleza endógena, cuando se haga referencia a este concepto se estará haciendo alusión a la suma de los elementos incluidos en las definiciones anteriores. Es decir, que se asumirá una acepción tan amplia como la que muestra su definición desde el punto de vista etimológico, que siguiendo a Calderón Vázquez (2008, p. 31) sería el resultado “de la fusión de ενδον (Endos, cuyo significado básico es dentro) y γενναειν (Gennais, que hace alusión a engendrar, generar, producir, reproducir) por tanto endógeno significa en términos estrictos que se origina o nace en el interior”.

I.3.3.b. Participativo

El de participativo es otro adjetivo que la mayor parte de los autores adosa al concepto de DL. Ya en 2004, aludiendo a un concepto que había comenzado a ser tomado en cuenta mucho tiempo atrás, Pérez Brito (2004) expresaba que:

“La participación, como concepto y proceso, se ha puesto muy de moda en el discurso y la teoría del desarrollo. Parte de esta atracción se debe a la creciente evidencia de que la participación ciudadana en procesos de desarrollo mejora la legitimidad, la transparencia y la rendición de cuentas. El concepto de participación es ahora casi universalmente utilizado en diversas teorías del desarrollo. Sin embargo, sus diferentes significados en la teoría y sus complejas implicaciones en la práctica permiten demasiada variación que impide una definición consensuada” (p. 1).

Como se ve, este concepto también es presentado de diferente forma por los distintos autores. Pero interesa aquí la diferenciación que realiza Albuquerque (2003b) entre la participación en el desarrollo y el desarrollo participativo:

"...La participación en el desarrollo consiste en que los planes y proyectos de desarrollo se llevan a cabo incorporando una mayor sensibilidad hacia la cultura y las aspiraciones de la sociedad local, la cual es informada de la existencia de dichos planes solicitando posteriormente su participación. El desarrollo participativo se basa en un proceso mediante el cual se busca la participación de la población local desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por la misma" (p. 38).

Los beneficios de la participación serán analizados en el apartado I.5.1 y las dificultades que conlleva en la práctica en el inciso I.5.2.b.

I.3.3.c. Sostenible

Este es un concepto cuyo empleo en esta tesis merece una referencia específica. Al respecto, Gligo (2006, p. 13) dice que “Las contradicciones expuestas con relación al

concepto de desarrollo han llevado a utilizar en forma dominante en el mundo un concepto calificado con mucha frecuencia como difuso y contradictorio: el desarrollo sostenible o sustentable”. En la misma línea, Gallopín (2003, p. 7) afirma que “la sostenibilidad y en especial el desarrollo sostenible se cuentan entre los conceptos más ambiguos y controvertidos de la literatura”.

Además de su uso casi indistinto, el concepto suele relacionarse a la preservación medioambiental, como por ejemplo López (2006, p. 200), que hace referencia al desarrollo sostenible como “aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”⁴.

En particular, para plantear el significado que se adoptará aquí al término sostenible, conviene citar primero la aclaración hecha por Quintana (2005, citada en Caravajal Burbano 2011, p. 40) quien expresa que cuando se aspira calificar el desarrollo en términos temporo-espaciales, es preciso tener en cuenta el significado que se le asigna, ya que desde el punto de vista lingüístico, los términos sostenido, sostenible o sustentable tienen connotaciones distintas: a) *Sostenido* es lo que sostiene por sí mismo, o sea, aquello que ha llegado a un equilibrio que permite la prolongación de la estructura, b) *Sostenible* se refiere a algo que tiene que ser sostenido, es decir un sistema en desequilibrio que exige inducciones externas para lograr la sostenibilidad, y c) *Sustentable* indica los esfuerzos realizados para lograr mantener ciertos equilibrios básicos que permitan lograr la continuidad de la vida.

Tomando como base estas definiciones, es que se ha decidido asociar el término sostenible al del proceso de desarrollo local, para definir la situación deseable a alcanzar, en la cual ese proceso se mantiene en el tiempo. Esa situación es la que se espera conseguir como resultado de la aplicación de la metodología que aquí se presenta. Claramente, para que esto ocurra también debiera darse las condiciones de sustentabilidad ambiental, política y social.

⁴ Esta definición es la que se cita con mayor frecuencia y está relacionada con la idea de justicia intergeneracional. La misma fue propuesta en el Informe Brundtland en 1987 por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

I.4. Metodologías de desarrollo local

Si se adoptase aquí el sentido amplio de que metodología es el conjunto de procedimientos racionales utilizados para lograr un determinado objetivo, en lo que respecta al desarrollo local se podría decir que en el tiempo se han adoptado metodologías que van desde un bajo nivel de planificación, hasta un nivel tan alto y sofisticado, que permitiría afirmar que la planificación es prácticamente en sí misma la metodología de DL.

En la presente tesis se propondrá una alternativa que incluye un alto nivel de planificación, por lo que las metodologías del primer tipo no serán motivo aquí de análisis detallado. Aún así, cabe consignar que principalmente por la simpleza de su implementación, estas metodologías han sido utilizadas en varios casos reales. Entre los ejemplos existentes, es apropiado hacer referencia aquí a dos que han tenido lugar recientemente en el Sudoeste Bonaerense. Uno lo constituyen las agencias de desarrollo local⁵, que se pusieron en marcha en un gran número de municipios de la Provincia de Buenos Aires⁶. Estas agencias fueron especialmente promovidas en la provincia mediante un convenio de colaboración entre el ministerio de la producción y el de justicia, que fue aprobado por decreto 1250 del año 2005. El otro caso a mencionar es el Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense, creado por ley provincial 13.647 de 2007, con el objeto de impulsar y promover el desarrollo de los sistemas de producción y de sus cadenas de valor, sobre bases de sustentabilidad social y económica, teniendo en cuenta las diferencias edafo-climáticas y productivas de la región respecto al resto de la Provincia de Buenos Aires⁷.

En este punto es interesante rescatar las opiniones vertidas por Coraggio (2006), quien manifiesta que no hay metodologías ya hechas y que hay que reinventarlas en cada caso. Según sus palabras:

“No es que ya está la metodología, ya tengo la teoría y ahora lo que falta es aplicarla, operacionarla, si no que tenemos que hacer metodología al andar también. Salvo ciertos principios muy generales, que tienen que ver con la

⁵ Un análisis detallado de las Agencias de Desarrollo Local (definiciones, experiencias internacionales y la experiencia Argentina) puede encontrarse en Villar (2007a, Capítulo 5).

⁶ En la actualidad existen 42 Agencias de Desarrollo activas en la provincia de Buenos Aires, 11 de ellas corresponden al sudoeste bonaerense (Fuente: Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología, Subsecretaría de la Pequeña, Mediana y Microempresa, de la Provincia de Buenos Aires)

⁷ La Ley 13.647 puede consultarse en: http://www.maa.gba.gov.ar/dir_econo_rural/plan_des_sudoeste.php

lógica instrumental, pero a eso no me animaría a llamarlo “metodología del desarrollo local”. Se van descubriendo y dependerá de los interlocutores con los que trabajemos qué metodologías van a surgir. Me parece que la metodología es condicional a con quiénes se piensan las propuestas” (p. 88-89).

Otro enfoque que también afirma este punto de vista lo resume Poggiese (2000b, p.152), al indicar que “toda elección de una metodología significa la puesta en práctica de una determinada concepción. Las metodologías no son neutras, y en todo caso, siempre van a estar referenciadas a un modelo de cómo se quiere intervenir en los procesos decisorios”.

Quizá es por esto que no se han encontrado muchos autores que desde una perspectiva académica hagan referencia directa a metodologías de desarrollo local. Los pocos trabajos encontrados han sido hechos para o por encargo de instituciones interesadas en el tema (del Castillo, 1994; Silva Lira, 2003; Blanes y Pabon, 2005; Calderón Azócar, 2005; Albuquerque, 1997, 2008; Silva Lira y Sandoval, 2012), o por las mismas instituciones (ILPES/CEPAL, 1998, GTZ/ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2008). En esta situación quedaría resuelta la cuestión planteada como requisito por Coraggio, al ser evidente quiénes piensan las propuestas y con qué fin.

El que expresamente hace referencia a la “metodología de los procesos de desarrollo local” es del Castillo en 1994 para el Gobierno Vasco, en la parte II de su Manual de desarrollo local. Este trabajo fue reeditado por el ILPES/CEPAL en 1998 y fue la base sobre la cual Albuquerque elaborara su trabajo denominado “Metodología para el desarrollo local” en 1997.

Más recientemente (en 2008) el mismo Albuquerque realiza una propuesta metodológica para la Organización Internacional del Trabajo, elaborando un material para promotores de DEL+E, sigla que significa Desarrollo Económico Local y Empleo. Es evidente la relación entre el objetivo manifiesto del desarrollo y los intereses directos de la institución interesada.

Dado este marco, aquí se ha adoptado la política de referirse al tema siguiendo el orden global de presentación de algunos de los trabajos arriba mencionados, para lo cual se han elegido los trabajos de del Castillo (1994) y el de Albuquerque (2008). De todos

modos, mientras se analiza la problemática según ese orden, al avanzar en el tratamiento de cada elemento se hará referencia a opiniones o aportes de otros especialistas.

Por último y como comentario general, es común encontrar entre los autores referencia implícita o explícita a que las metodologías que se proponen constituyen una guía, nunca una receta, ya que la naturaleza participativa de las actividades a llevar a cabo, las particularidades del territorio y en especial las de los actores involucrados en el proceso, siempre aportarán una impronta propia y distintiva.

Por todo esto, los siete apartados que componen esta sección están agrupados según la secuencia de fases principales de la metodología propuesta por del Castillo (1994), a saber: 1) acondicionamiento del territorio, 2) recogida de datos, análisis y diagnóstico, 3) definición de la estrategia, 4) creación de un plan de acción, 5) selección y gestión de proyectos, 6) realización y 7) evaluación.

I.4.1. Acondicionamiento del territorio

Respecto a esta fase el autor indica que en el inicio del proceso es necesario contar con una serie de elementos que preparen al territorio y a sus actores. Así destaca 3 puntos: 1) la identificación con el territorio: relacionado con la idea de delimitación y especificación espacial del área, concibiendo al territorio como un espacio que parte de la noción del conjunto, impregnado de una identidad común que confiere una personalidad colectiva, una cultura. En este punto agrega que sólo cuando exista conciencia e identidad con el territorio puede surgir la cohesión del grupo impulsor del desarrollo, la asociación y la solidaridad espacial. 2) La concertación entre los actores: aquí se refiere a la participación de la sociedad, ya que si se pretende “que el proceso de desarrollo desemboque en esa dinámica de cambio es preciso que sea participativo y asumido como propio por todos, y que exista una actitud partenarial y asociativa en el proceso” (del Castillo, 1994, p. 129). Además, “la participación contribuye a una más eficaz resolución de los problemas, al reducir el sesgo tecnocrático de la planificación normativa convencional, y posibilitar un mejor diagnóstico de las necesidades de las distintas comunidades territoriales, con mayor precisión sobre los diferentes problemas existentes” (Albuquerque 2008, módulo 6, p. 12). Por ello, desde el inicio de la concertación entre actores locales, es preciso elaborar informes y diagnósticos que sustenten la oportunidad de emprender iniciativas locales concertadas, y que muestren a

los diferentes agentes locales la existencia de intereses comunes para un pacto social por el desarrollo económico local y el empleo (Albuquerque, 1997). Para que ello suceda debe definirse previamente un espacio adecuado para la concertación. En este punto Blanes y Pabon (2005, p. 38) indican que “no todo debe pasar por procesos de participación, ya que existirán niveles de decisión operativa que no requieren volver al tamiz de la participación extendida” 3) El liderazgo: requerido para dinamizar y dirigir a los actores socio-económicos y para motivar la participación de la población. En este punto del Castillo (1994) indica que generalmente son las instituciones gubernamentales las que cuentan con los atributos requeridos para ejercerlo. De todas formas, dice que hay otros agentes de desarrollo, como los empresarios, universidades, centros de investigación y desarrollo (I+D), entidades de capacitación, agencias de desarrollo locales, organizaciones no gubernamentales, que pueden desempeñar ese rol o al menos colaborar para que el proceso de desarrollo local sea exitoso. También sostiene que en estos procesos “la responsabilidad recae en las autoridades locales, pero la gestión y promoción son responsabilidad de organismos creados ad hoc. Estos organismos sensibilizarán a todos los agentes del área, de forma que los propios implicados intenten resolver los problemas que afectan de manera grave a la comunidad local” (p. 132). Por su parte, en esta instancia Albuquerque (2008) recomienda formar un núcleo inicial de actores locales para impulsar y promover la iniciativa de desarrollo en el territorio. Indica que el diseño del proceso no puede ser realizado por expertos externos, sino por los propios actores locales. En consonancia con esto, Calderón Azócar (2005) sostiene que en una primera fase (denominada por el autor como “preparatoria”) se debe realizar un pacto inicial, pre-constituyente, a través del cual un grupo inicial de actores deben constituirse como el núcleo impulsor (o pro-motor) del proceso.

I.4.2. Recogida de datos, análisis o diagnóstico

Insumo esencial para todo proceso de planificación, la mayoría de los autores lo incluyen dentro de ella misma, lo que no impide analizarlo por separado, ya que en palabras del mismo Albuquerque (2008, módulo 6, p. 11): “utilizando la terminología tradicional de la planificación del desarrollo, podemos afirmar que todas estas fases corresponden al ANÁLISIS y DIAGNÓSTICO de la situación, que preceden a la

PLANIFICACIÓN en sentido estricto, y a la posterior GESTIÓN e IMPLEMENTACIÓN del plan”.

Esta fase proporciona la información que permite conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello. La instancia de recolección y análisis de la información (que sugieren que sea continua y de soporte a todas las demás) servirá de base para elaborar el diagnóstico y también como modo de comunicación entre los actores y de sensibilización. Aquí del Castillo (1994) opina que más que su producción, es la comunicación de la información y su difusión lo que importa.

Las funciones que debe cumplir el proceso de información podrían ser, entre otras: determinar el clima existente para el DL, definir los actores que van a dirigir, coordinar y planificar el proceso, identificar obstáculos y conseguir apoyo de actores locales.

Albuquerque (2008) indica que el análisis y el diagnóstico incluyen:

- Delimitación del ámbito territorial del plan (aunque esto puede haber sido fijado en el punto anterior)
- Recolección y sistematización de la información (antecedentes, tendencias principales, contexto global, etc.) para una descripción de la situación territorial
- Análisis de la situación y factores más relevantes (naturaleza y magnitud de los principales problemas, análisis de los actores, jerarquía de necesidades sentidas por los actores, análisis de conflictos, etc.)
- Identificación de oportunidades locales: productivas, de empleo, de recursos e instrumentos disponibles.
- Visión territorial compartida por los actores, la cual sirve de base para la planificación y fundamenta las líneas estratégicas

Según Blanes y Pabon (2005) el diagnóstico implica un proceso de recolección y análisis de información secundaria y primaria. La secundaria provendrá de documentos de análisis existentes, mientras que la recopilación de información primaria implica procesos participativos para lo cual se debe reconocer inicialmente a los actores territoriales o a los diferentes grupos de interés. Respecto a las metodologías para abordar los encuentros participativos de trabajo con los actores territoriales, Silva Lira y Sandoval (2012) indican que entre las más comunes se destacan: las entrevistas, los

grupos focales, los talleres participativos, las encuestas y la observación. Asimismo, estos autores agregan que en la elaboración del diagnóstico es recomendable la utilización de datos tanto cualitativos como cuantitativos con el fin de garantizar una visión más amplia y global.

Finalmente, se sugiere que el diagnóstico territorial puede presentarse a través de una matriz FODA o mediante un árbol de problemas.

I.4.3. Definición de la estrategia

Luego de realizar el diagnóstico, el siguiente paso consiste en la definición de la estrategia. La misma se va a determinar en base a dos puntos: los objetivos a los cuales se desea llegar y las líneas de acción que permitan alcanzar esos objetivos.

Los objetivos de la estrategia de desarrollo local deberán determinarse de manera coherente con los puntos fuertes y débiles, problemas y oportunidades detectados, ya que estos guiarán y orientarán el resto del proceso.

Metodológicamente la identificación de objetivos parte del árbol de problemas (elaborado en la fase anterior), debido a que la determinación de objetivos tiene como fin resolver un problema (Albuquerque, 2008). En esta instancia muchos autores recomiendan elaborar también un árbol de objetivos⁸.

Tras definir los objetivos y metas, es necesario decidir cómo se quiere arribar a ellos, para lo cual hay que definir las líneas de acción y de intervención.

I.4.4. Creación de un plan de acción

En el plan de acción se definen en forma concreta los proyectos a realizar. Según Albuquerque (2008), el plan de acción es un conjunto de acciones, las cuales se ordenan por proyectos y son las que deberán ayudar a alcanzar las metas estratégicas. En otras palabras del Castillo (1994) indica que es un documento que describe los componentes de los proyectos propuestos y que se ajustan a una estrategia de desarrollo. Silva Lira (2003) lo denomina plan de inversiones.

⁸ Para elaborar el árbol de objetivos habrá que convertir las relaciones causa-efecto del árbol de problemas en un conjunto de relaciones entre medios y fines para enfrentar dichos problemas.

El plan debe contener los métodos apropiados para alcanzar los objetivos propuestos, esto incluye la modalidad de intervención y la forma institucional que adoptará el proceso de desarrollo. También deberá contener un horizonte temporal de corto y largo plazo. A su vez, el plan tendrá como objetivo principal concentrar toda la información para determinar la viabilidad de los proyectos desde dos puntos de vista: 1) que sean realizables por la comunidad y 2) que sean coherentes con la estrategia.

Albuquerque (2008) incluye la creación del plan de acción dentro de la fase que denomina “planificación o programación” propiamente dicha. Respecto a estos dos términos el mismo autor indica que suelen utilizarse por lo general, en forma equivalente. No obstante, aclara que en la jerga de los planificadores suele reconocerse una clara diferencia entre los mismos, ya que “la planificación hace referencia al proceso global de formulación y definición de objetivos y prioridades, mientras que la programación alude al conjunto de procedimientos y técnicas por medio de las cuales se hace operativo el ejercicio de la planificación, estableciendo de forma sistemática la relación entre actividades y recursos, para alcanzar en los plazos previstos los diferentes objetivos o metas” (módulo 6, p. 11). En un sentido amplio, Rovere (2003, p. 2) sostiene que “la planificación es una función inherente al ser humano que refiere a todas aquellas reflexiones, cálculos, diseños y especulaciones que se realizan, en forma más o menos sistemática, con el explícito propósito de intervenir en una realidad dada”. En consecuencia, “la planificación puede ser entendida como una práctica sistemática y formalizada que desarrolla análisis situacionales, establece estructuras propositivas valoradas, construye o descubre estrategias adecuadas que permitan alcanzar estos objetivos, evaluando ajustadamente sus probables consecuencias” (Rovere, 2003, p. 3).

En el caso particular del trabajo de Albuquerque (2008), el autor incluye en esta fase de planificación y programación a:

- La definición de objetivos y metas
- La determinación de prioridades y la elección de los ejes estratégicos de actuación
- La determinación y compromiso de los recursos disponibles que pueden ser utilizados
- El análisis de las posibles alternativas desde el punto de vista de su viabilidad
- La determinación de las propuestas y medidas de actuación

- La instrumentación del plan, esto es, la fijación de los organismos encargados de su ejecución y el calendario temporal de actuaciones

Como comentario final cabe remarcar que algunos autores, entre los citados anteriormente Blanes y Pabon (2005), abordan el desarrollo local como si fuera un proyecto, y en base a ello utilizan el método de Marco Lógico⁹ como herramienta de análisis y conceptualización del mismo. También la GTZ (2008), sostiene que en los esfuerzos de promover el desarrollo local, este proceso puede ser visto de forma similar al de las etapas en el ciclo de un proyecto (análisis, planificación, ejecución y monitoreo). La diferencia que tiene con un proyecto normal es, entre otras cosas, que en lugar de ser un ciclo se ve más como una espiral, en la cual las etapas se repiten.

I.4.5. Selección y gestión de proyectos

En esta fase el plan de desarrollo debe completarse con la selección minuciosa de los proyectos que fueron identificados en la fase anterior. Aquí deben incluirse los condicionantes que pueden afectar al proyecto y/o limitar el éxito del proceso.

Por otra parte, la gestión estratégica implica una revisión continua de los proyectos. La misma incluye tres pasos: 1) Conseguir apoyo para el proyecto, intentando movilizar recursos locales, 2) Proporcionar posibles soluciones técnicas para resolver un problema, acudiendo al consejo de los respectivos expertos en el tema, y 3) Realizar proposiciones para que el proyecto quede listo para su aplicación. Esto incluye la descripción de características y requerimientos técnicos en materia de recursos, tiempo, entre otros. Aquí es necesario asegurarse que las propuestas tengan el apoyo de todos los participantes. Además, del Castillo (1994) aconseja que en esta fase se debe realizar un permanente control de la gestión estratégica, y que el mismo debe lograr la mayor participación posible del público y no sólo de los expertos. El continuo proceso de control permitirá generar la información necesaria para iniciar una evaluación más específica que se desarrollará como fase final del plan de desarrollo. Para ello se recomienda preparar un resumen para cada proyecto que incluya las características de la propuesta, requerimientos para su implementación y gestión, expectativas y resultados esperados, y los efectos y repercusiones que se espera que produzca. Por último, la fase

⁹ Un detalle de la metodología de Marco Lógico puede encontrarse en Aldunate y Córdoba (2011).

de gestión incluye el debate. Esto permitirá reducir la lista de proyectos a los que sean más aplicables y se muestren más adecuados para ampliar las oportunidades de desarrollo.

Albuquerque (2008) incluye dentro de la fase de gestión a la implementación, e incluye en este punto a:

- La determinación de los responsables técnicos y administrativos encargados de la realización o implementación del plan
- El desglose de actividades y la asignación de los recursos e inversiones para llevarlas a cabo
- El seguimiento y control de la gestión e implementación del plan

I.4.6. Realización

Según del Castillo (1994) el último paso en el proceso de planificación es la puesta en práctica de todo lo que se ha programado, en otras palabras, convertir las ideas en acciones prácticas. Aquí el autor propone tres herramientas que deberán existir, ya que forman parte de la actitud con la que hay que afrontar el proceso de desarrollo. Ellas son: 1) las agencias de desarrollo, encargadas de movilizar los recursos y llevar a cabo el proceso de planificación. Esta organización deberá ser preferentemente una entidad local que disponga de los recursos humanos necesarios para desarrollar este trabajo, 2) La coordinación y el partenariado, relacionado con la movilización de las distintas fuerzas locales, la concertación y negociación. Si bien el autor sostiene que la coordinación surge en muchos casos en forma espontánea, también plantea algunos problemas que pueden dificultar esta forma de actuar. Entre ellos resalta la posible inexistencia de un auténtico programa de desarrollo formulado mediante el esfuerzo conjunto de los distintos actores locales, o que en muchas ocasiones no existen a nivel local las instituciones adecuadas para llevar a cabo el programa, debiendo acudir a servicios externos, y 3) Trabajo en red de colaboración, una de las claves del éxito del proceso.

En cuanto a la realización de los proyectos asociados al plan, hay que comenzar a ejecutarlos ni bien se haya asegurado la aprobación del plan. Como en general se presentan inconvenientes en esta fase, habrá que establecer buenos canales de

comunicación con aquellos que toman las decisiones y con los que pueden reorientar el rumbo de las cosas.

El mismo autor concluye que la realización busca “mentalizar los proyectos”, esto es, pasar del campo conceptual al operacional. De todos modos indica que más allá de su realización, también son importantes las dinámicas y sinergias generadas.

Respecto a esta fase Calderón Azócar (2005) indica que el plan no debe “ejecutarse” en el sentido clásico, sino que deberá efectuarse una suerte de “realización” colectiva. Es por ello que no habrá que preocuparse demasiado si se escapa a la lógica de “correcta” ejecución, seguimiento y evaluación de lo planificado; aunque indica que sí “debe ocuparse de ir generando los aprendizajes colectivos que permitan corregir, ajustar, revisar, replantearse y hasta superar las aproximaciones, enfoques, opciones y estrategias hasta tiempos presentes” (p. 17).

I.4.7. Evaluación

Prácticamente todos los autores que presentan metodologías para implementar procesos de DL, incluyen dentro de ellas actividades de evaluación. Sin embargo, estas actividades presentan una problemática particular que podría definirse globalmente como una situación de compromiso: cuanto más elementos son evaluados y más precisas son las mediciones, tanto más costosa resulta la actividad en términos de recursos humanos y económicos. A lo que debería agregarse que aunque la difusión de los resultados obtenidos puede contribuir a la motivación de los diferentes actores, las actividades de evaluación no conducen en sí mismas a resultados tangibles en términos de desarrollo. A esto puede agregarse lo que indica del Castillo (1994) respecto a los obstáculos que pueden presentarse desde las esferas públicas, ya que puede haber poco interés de la evaluación entre quienes deciden y temor a las consecuencias políticas de los resultados. También resalta como posibles dificultades la información y recursos insuficientes, así como ausencia de tradición y falta de evaluadores cualificados.

En resumen entonces, la cuestión hoy no parece residir si debe evaluarse o no; sino qué, cómo, y en qué momentos del proceso de DL debe evaluarse.

Algunos autores, insisten en la importancia de realizar una evaluación ex-ante, es decir al inicio mismo de la aplicación metodológica. Esta medición a tiempo cero,

permitirá confirmar datos del diagnóstico, y arrojará valores de referencia (línea de base) para ulteriores evaluaciones.

Naturalmente, también corresponde la evaluación ex-post, al concluir el proceso. Esto es, al finalizar la realización de lo planificado, o en su defecto, el tiempo total previsto de duración.

A esto varios autores agregan evaluaciones intermedias. Al respecto, del Castillo (1994) afirma que la evaluación se puede desarrollar en cualquier momento, esto es, paralelamente al desarrollo de la acción, a posteriori, o durante las etapas intermedias. Albuquerque (2008), además, sugiere que mientras que las actividades de seguimiento son llevadas a cabo por el propio organismo encargado de la realización del plan, las evaluaciones intermedias y ex-post se realizan por entidades independientes.

I.5. Planificación estratégica y DL

A pesar de lo indicado arriba, en el sentido de que la mayoría de los autores no hacen referencia específica a una metodología de desarrollo local, Coraggio (2006, p. 88) indica que: “El campo de la planificación estratégica ha dado para el desarrollo de metodologías bastante amplias”, aún cuando agrega que han sido aplicadas con resultados variables en distintos lugares. En efecto, la mayoría de los autores sostiene que la planificación estratégica es una herramienta fundamental para orientar los procesos de DL.

Al respecto, Villar (2007b, sección V), aunque se coloca en una postura crítica, indica que “En general uno dice -y lo encuentra en la bibliografía- que la planificación estratégica es el instrumento más adecuado para el desarrollo local; es como el "ABC" de manual”. Por su parte Arroyo (2007, sección IV), afirma que “El método más fuerte que ha tenido el desarrollo local en Argentina ha sido la planificación estratégica”. Esta metodología no sólo parece importante a los metodólogos: “con la planificación estratégica sucede algo muy curioso, se la vivencia como una panacea, un mito salvador. Cada municipio llega convencerse o es convencido respecto a que con un plan estratégico está a cubierto. Tener un plan estratégico es símbolo de modernidad y de estar en la moda” (Poggiese, 2000a, p. 6).

Antes de centrarse en el detalle metodológico de la PE, resulta adecuado hacer un breve recorrido por sus antecedentes.

I.5.1. Orígenes y evolución de la planificación estratégica

La planificación como método de organización de la intervención tendiente a producir un cambio en la sociedad, ha sido utilizada desde principios del siglo XX. En los inicios la forma de planificar el desarrollo tenía como territorio objeto al país, por lo que los planes se conformaban a nivel nacional. La planificación realizada en esa época es la que comúnmente se alude bajo la denominación de Planificación Tradicional o Normativa. Siguiendo a Lira (2006), en ella hay una distinción entre el sujeto de la planificación y el objeto de intervención (que contiene agentes no creativos que producen acciones predecibles). Derivada del método científico positivista, los planificadores tienen que diagnosticar la situación actual y proponer una situación futura que no coincida con la tendencia observada. El resultado principal es el plan o blue-print. “La planificación tradicional es de carácter vertical, “de arriba abajo”, con metas cuantitativas inmodificables en el tiempo, muy poco flexible y para nada participativa” (Rofman, 2006, p. 48), ya que ignora a todos los actores del proceso social, excepto al Estado o al gobernante que planifica. Es una planificación de un solo actor y muchos agentes. Ha sido calificada por sus críticos de ser marcadamente sectorialista, poco integral, formalista y muy concentrada en la etapa de diseño y poco en la etapa de ejecución.

Sustituyendo a este modelo de planificación que predominó en la década del ‘60 y ‘70 en Latinoamérica surge la Planificación Estratégica Situacional (PES), tomando como base la experiencia de la CEPAL. Carlos Matus desarrolla este nuevo enfoque de planificación estratégica vinculándolo con cuestiones de gobierno y gestión pública. Un requisito distintivo de la PES es que ella debe ser el cálculo que preceda y presida la acción. Por ello pone énfasis en el momento de la acción y explora el futuro para darle racionalidad a la misma, pero no se queda en la exploración del futuro ni separa la planificación de la acción. Otra cuestión importante que agrega este enfoque es que la planificación debe tener objetivos flexibles y cambiantes para lograr adaptarse al permanente cambio de las situaciones. Tiene como base la necesidad de prever el futuro para diseñar lo que debería hacerse en la actualidad, por lo que en situaciones en las que ese futuro no se puede predecir, habrá que prever. Según Lira (2006), los aportes distintivos de la PES, que lo diferencian de la planificación tradicional, se pueden reducir a seis postulados. Entre ellos cabe resaltar el cuarto, que indica que: contrariamente a la planificación tradicional, que es reduccionista y el que planifica sólo

observa su realidad centrandolo su criterio de eficacia en el plano económico, la PES sostiene que la participación social es crucial para reconocer las distintas realidades de los actores desde sus situaciones particulares, ya que puede haber varias explicaciones verdaderas sobre una misma realidad. Ese concepto de situación es la clave para entender al otro y asimilar su punto de vista.

Este enfoque metodológico propone que el rol de planificador sea ejercido por un cuadro político del Estado, capaz de dirigir y orientar las estrategias.

Metodológicamente este enfoque no plantea etapas, sino momentos que ocurren simultáneamente y en determinada ocasión prevalece uno. Los cuatro momentos que se pueden identificar son¹⁰: 1) Momento explicativo, 2) Momento normativo-prescriptivo, 3) Momento estratégico, y 4) Momento táctico-operacional.

Según una entrevista de 1993 (en Huertas, 1996), Matus afirmaba que la PES era implementada en algunos países, gobernaciones y municipios. Al respecto Lira (2006, p. 28) opina que “no obstante la potencia de muchos de sus conceptos y elaboración intelectual, esta escuela encuentra serias dificultades en su aplicación práctica a pesar de los esfuerzos de capacitación realizados por Matus y sus seguidores”. Además, esta metodología, al igual que la planificación tradicional, fue elaborada para ser aplicada a nivel nacional. “La producción teórica y bibliográfica de Carlos Matus, ampliamente citada por los autores de lo local, se centró en la planificación nacional, sin abrir ningún capítulo referido a escalas menores de planificación” (Bernazza, 2007, p. 205).

Algo más adelante, en la década de los ochenta, con la llegada de Margaret Thatcher al gobierno del Reino Unido (1979) y de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos (1981), se comienza a utilizar en el sector público el método de planificación estratégica (PE), proveniente del ámbito corporativo, con la idea de generar un nuevo modelo de administración pública. San Francisco, en 1981, fue quien se convirtió en la ciudad pionera en aplicar la planificación estratégica. Esta metodología, que luego fue adoptada por varias ciudades de Estados Unidos, se introdujo en Europa a finales de la década del ochenta, concentrándose principalmente en ciudades de España¹¹. Recién a fines de 1993 se implementa en Argentina a nivel local en la ciudad de Córdoba. Este proyecto teórico-metodológico, que se impuso en numerosas ciudades argentinas, tuvo como referencia principal la experiencia llevada

¹⁰ Un análisis detallado de los cuatro momentos que planea la PES puede encontrarse en Huertas (1996) y Matus (1980).

¹¹ Más información sobre la evolución histórica de la Planificación Estratégica de ciudades puede encontrarse en Fernández Güell (2006, 2007).

adelante en Barcelona (Rofman, 2006). Según Catenazzi y Reese (2001), ya para el 2000 alrededor de 80 ciudades del país contaban con su plan estratégico, y el fenómeno se reproduce de tal manera que “desde la década de 1990, en Argentina se vive bajo una «plaga» de planes estratégicos” (Brunet Icart y Böcker Zavaro, 2008, p. 65). Algunos autores se manifiestan críticos respecto a los resultados de esta primera etapa, sosteniendo por ejemplo que “en la década del noventa, fueron numerosos los municipios que iniciaron la elaboración de planes estratégicos, los que en varias ocasiones fueron más conocidos por el mundo académico que por la población del lugar” (Bernazza, 2007, p. 8).

En cuanto a la estructura metodológica, hay varias acepciones y pequeñas modificaciones en el modo de efectuar la PE según los autores o las instituciones que la proponen. Tal como sostiene el CIPPEC-Fundación Grupo Innova (2005), el proceso implica un conjunto de etapas y/o componentes que pueden estar presentes en diferente grado, sin que ello altere su status de Planificación Estratégica, dado que siempre ocurren una serie de adaptaciones en función del contexto en el cual se aplica.

En lo que sigue y a título de ejemplo de lo mucho que se ha escrito sobre el tema, las etapas de esta metodología según los lineamientos que desarrolla Fernández Güell (2006) de manera extensa en su libro¹², son:

1. Arranque del plan
2. Caracterización de los modelos de desarrollo
3. Análisis externo
4. Análisis Interno o de la oferta
5. Formulación de la visión estratégica
6. Desarrollo de estrategias
7. Implementación

Como se ha visto, esta forma metodológica sigue un orden de tipo secuencial, aunque en general se propone que su aplicación en la práctica sea flexible. Dado que se producen retroalimentaciones entre las diferentes etapas, la flexibilidad en el plan permite revisar y modificar lo que se crea conveniente.

En función de lo que sigue, en este punto conviene aclarar que “según las definiciones tradicionales, el **ciclo de la gestión** implica una etapa de **diagnóstico y**

¹² En el ANEXO I se reproducen a título de ejemplo algunos diagramas que sintetizan las etapas que a juicio de cada autor debe transitar la PE.

planificación previa a la acción, una etapa de **actuación o ejecución propiamente dicha**, y una etapa de **evaluación** de lo actuado. La primera y la tercera son etapas que refieren al “razonamiento de la acción” (análisis y proyección previa y evaluación de lo actuado), mientras que el segundo momento del ciclo es el que concreta la acción (...) Para la planificación estratégica, esta división en etapas es arbitraria y poco funcional para comprender el proceso de planificación tal como opera en la realidad. Las etapas parecen una cadena temporal imposible, dado que un gestor o un gobernante no tiene un tiempo disponible para planificar en el que al mismo tiempo no deba actuar” (Bernazza, 2007, p. 79).

Respecto a la etapa de implementación, muchos autores la incorporan dentro de la PE, mientras que otros hacen una distinción entre el momento de la planificación y el de la ejecución. Al respecto Bernazza (2007), indica que:

“A medida que se produjo el pasaje de la planificación normativa a la estratégica, la participación de más actores en la expresión de expectativas y descripción de problemas, colaboró con un mejor diagnóstico inicial, al que se redefinió como situación inicial. Con la evolución de la técnica, se trabajó sobre diagnósticos de proceso y evaluaciones de resultado e impacto, lo que reunió en un mismo ciclo la planificación –momento racional inicial- con la evaluación –momento tradicionalmente ubicado luego de la finalización de la acción-. Planificación y evaluación confluyeron y se fundieron con la acción propiamente dicha, resultando difícil identificarlas como etapas diferenciadas, en virtud de su simultaneidad” (p. 79).

En la evolución del concepto de planificación estratégica se ve que al mismo se va uniendo de forma indisoluble el de participación. Al respecto se indica que “La participación es fuente de viabilidad del plan porque involucra en la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones a las personas o grupos del espacio social, económico y cultural que define el plan, programa o proyecto de gobierno. Las actividades destinadas a lograr las metas comunes son desarrolladas a partir de esa organización” (Bernazza, 2007, p. 87). La misma autora ubica temporalmente la aparición e instalación de este concepto en la comunidad académica y política a partir de la década del ochenta y en especial, en la década del noventa. En esta línea Morroni (2011, p. 391) agrega que fue en esta época (y hasta la fecha actual) en la cual “la “planificación” y la "participación" en su concepción y modalidad “estratégica

corporativa”, se proponen y diseminan como modelo para la formulación de política pública y toma de decisiones. A los modelos de democracia, metabolismo social, desarrollo, pensamiento-cultural, “únicos”, les corresponde un “modo de hacer”, un modo de elaboración-formulación “único”, encarnado por la planificación estratégica (PE) corporativa”.

Al presente, la participación ya se ha instalado por derecho propio prácticamente en todas las propuestas. En los diferentes enfoques teóricos y experiencias reales, la participación comunitaria aparece como un componente fundamental para que el proceso de desarrollo se desenvuelva con éxito (Di Pietro Paolo, 2003). Tal como establecen muchos autores, entre ellos el CIPPEC-Fundación Grupo Innova (2005) y Albuquerque (2008), en el caso de la PE la participación debe reflejarse desde los inicios del proceso. Fernández Güell (2006) incluso remarca que debe continuar aún en la fase de ejecución, con el fin de mantener vivas las estrategias y de coordinar el mayor número posible de acciones.

Específicamente en el desarrollo local, la participación se visualiza como una forma de democratizar a los gobiernos locales, reemplazando prácticas clientelares por otras más transparentes (Altschuler, 2006; Roig, 2008). A su vez, se justifica por el hecho de otorgar una mayor legitimidad al proceso, dado que la participación genera una internalización colectiva, provocando el respaldo de gran parte de la comunidad (del Castillo, 1994; Silva Lira, 2003; Pérez Brito, 2004; Blanes y Pabon, 2005). Como la participación conduce a la apropiación del proceso por parte de la comunidad, permite que el mismo se haga sostenible en el largo plazo (Catenazzi y Reese, 2001; Le Clech, 2003; Rojas Morán, 2006, Bustos Cara, 2008), y particularmente sostenible ante los cambios políticos (Albuquerque, 2004; Villar 2007b).

El concepto de participación se extiende además a la gestión, dando lugar al concepto de gestión asociada, ejemplificada por la propuesta del FLACSO denominada familia de metodologías de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA)¹³.

Según Poggiese (2009), la noción de estrategia en la PPGA coincide con la de la PES, de hecho la PPGA se reconoce tributaria de Matus. La diferencia radica en que en la PES la estrategia depende del cálculo del planificador, mientras que en la PPGA de un tejido social activo. La gran diferencia entre la PES y la PPGA es que la última exige un nivel de participación social y de intervención de los actores colectivos de manera

¹³ Un detalle de la familia de metodologías FLACSO puede encontrarse en: Poggiese, A. (1993, 2000a), Redín y Morroni (2002), Morroni (2011) y en www.flacso.org.ar

continua, en todas las etapas del proceso de planificación. La Familia de Metodologías PPGA a su vez plantea no sólo la planificación, sino la gestión conjunta entre el Estado y la Sociedad.

Es posible encontrar en la bibliografía variadas herramientas metodológicas para abordar el proceso de planificación en forma participativa (por citar algunos, Martí, 1998; Geilfus, 2002; Blanes y Pabon, 2005; Ganuza et al. 2010).

Como puede apreciarse de lo reseñado arriba, en la actualidad el trabajo de ajuste y mejoramiento en el tema es permanente. Sin embargo, algunos autores son críticos, fundamentalmente de los resultados obtenidos en la práctica. Estas críticas, que serán reseñadas en el apartado I.5.2, son en general intentos constructivos de alertar sobre los aspectos (o problemáticas) que las metodologías actuales no abordan (o resuelven) satisfactoriamente. El intento de contribuir a la solución de esas carencias, está en la base de la propuesta metodológica que se desarrolla en el capítulo V. Esa propuesta está por lo tanto orientada a facilitar la implementación de un proceso de desarrollo local sostenible en un pequeño o mediano municipio urbano-rural.

I.5.2. Problemáticas reportadas

Las problemáticas a las que se encuentra referencia mayoritaria en la bibliografía corresponden a aspectos teóricos y/o prácticos encontrados en las actividades de planificación estratégica. Esto es así porque como ya se indicó, la PE es central para la mayor parte de quienes trabajan en el tema, ya que es considerada diseño “madre”, y como tal permanente guía de todo proceso inducido. En efecto, aunque hay muchos autores que aluden a la importancia que tiene y ha ido adquiriendo este método para el desarrollo local (Bervejillo, 1996; Arroyo, 2007; Vázquez Barquero, 2009), algunos sugieren que en ciertos casos ha sido aplicada porque es sinónimo de modernidad, o por haberse convertido en una moda o un mito salvador (Poggiese, 2000a; Arroyo, 2001; CIPPEC-Fundación Grupo Innova, 2005; Rofman, 2006; Villar, 2007b).

Entre las críticas al método, hay autores que aducen escasa ejecución posterior de lo que fuera propuesto en los planes estratégicos elaborados para casos reales. Esto puede ser porque la actividad sólo se queda en la etapa de planificación, o porque no se logra cumplir con los beneficios que los planes prometen (Boisier, 1997; Poggiese, 2000a, 2009; CIPPEC-Fundación Grupo Innova, 2005; Coraggio, 2006; Altschuler,

2006; Rojas Moran, 2006; Villar, 2007b; Arroyo, 2007; Fernández Güell, 2007). Algunos autores son aún más críticos, llegando a manifestar que: “los planes estratégicos se quedaron con lo que yo denomino acá "el plan obsequio"; es decir un lindo libro, con filminas, fotos del intendente, cuadros, fotos de la ciudad, que nos cuentan qué bien trabajaron (...) No sirve para nada; sirve simplemente para una cuestión de legitimidad del gobierno local y nada más” (Villar, 2007b, capítulo V) o “ciertos planes sólo logran sobrevivir en forma de carpeta o de libro en un cajón”, o que “...las propuestas concretas de desarrollo (bajo el nombre de “plan” o “estrategia”, o de otro pomposo título), se parecen más a una lista de compras en el “shopping center” de las carencias, que a una propuesta lógicamente estructurada” (Boisier, 1997, p. 3)

Claudia Bernazza, con la autoridad que le da ser no sólo una estudiosa del tema si no también directiva de uno de los organismos a los que hace referencia¹⁴, indica que:

“...la Encuesta administrada por la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires durante el año 2005¹⁵, ámbito donde se concentraron muchas de las experiencias, estaría mostrando que los “rastros institucionales” remanentes no muestran un cambio sustantivo de las formas tradicionales de gestión y administración previstas por la Ley Orgánica de Municipalidades. En muchos casos, los planes estratégicos, sobre todo cuando fueron formulados por equipos de universidades contratadas al efecto o equipos del Instituto Provincial de la Administración Pública, no lograron “horadar” la burocracia municipal y, en esos casos, el plan fue un “ornamento” o la expresión de voluntades o programas no siempre cumplidos. En la mayoría de los casos, estos planes no contaron con expresión presupuestaria ni financiamiento propio” (Bernazza, 2007, p. 203).

En lo que sigue se analizan, entre las dificultades analizadas por los diferentes autores, aquellas que de una u otra manera han sido contempladas en la elaboración de la metodología objeto de la presente Tesis.

¹⁴ Claudia Bernazza fue Subsecretaria de la Gestión Pública y Presidenta del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), durante el período 2004/2007.

¹⁵ Esta encuesta fue respondida por 70 municipios bonaerenses. Refiere a procesos y dispositivos de planificación, programas de desarrollo y de capacitación concurrentes, entre otros temas referidos a la planificación de gobierno.

I.5.2.a. Vinculadas a la elaboración del diagnóstico

El diagnóstico la actividad señalada prácticamente por todos los expertos en el tema como punto de comienzo de la planificación estratégica. Si bien es importante para conocer el territorio, y para desde allí formular la visión y desarrollar las estrategias, formularlo tal como se propone en la PE requiere el empleo de gran cantidad de recursos y de tiempo, sobre todo cuando se lo realiza en forma participativa. Justamente, el CIPPEC-Fundación Grupo Innova (2005) plantea que uno de los causantes de la paralización del plan estratégico está relacionado con la dilatación de los tiempos, al establecer que: “sumar a los agentes locales en procesos de discusión colectiva “eternos”, donde la realización de prediagnósticos y diagnósticos son tareas interminables, pareciera ser un punto negativo en estas metodologías” (p. 51), para concluir más tarde: “Las etapas diagnósticas sin tiempo de culminación, además, impiden que la comunidad visualice en la propuesta aspectos concretos y prácticos que se traduzcan en resultados –aunque no inmediatos– sí claramente perceptibles” (p. 52). Aquí se hace referencia a la entendible expectativa de los habitantes del territorio de visualizar resultados tangibles en el corto plazo. Al respecto Fernández Güell (2006) recomienda, como parte de la metodología de PE, el valor de obtener resultados en ese plazo, ya que así se conserva el interés de la comunidad y por ende se mantiene vivo al proceso.

La pérdida de interés a la que hace referencia Fernández Güell ocurriría porque los resultados obtenidos en un dado momento no responden a las expectativas creadas en la comunidad. Podría pensarse así que una posible solución sería tratar de no generar estas expectativas, lo que es difícil cuando la elaboración del diagnóstico se efectúa a través de una metodología participativa.

Es también interesante resaltar este punto con la opinión de Arroyo (2007) quien, al referirse al uso de la PE en Argentina, concluye que:

“el plan estratégico como concepto, generalmente es bueno para progresar y avanzar de a poco. Ahora, si ese "progresar un poco más" me lleva un año de talleres para hacer un diagnóstico y consultar a todo el mundo, y seis meses para identificar cuáles son las prioridades, cuando llego a planificar no tengo a nadie y desapareció la propia idea de lo que queríamos hacer” (Sección IV.1).

I.5.2.b. Vinculadas a la participación comunitaria

Si bien la participación comunitaria es aconsejada por diferentes razones enumeradas al final del apartado I.5.1, a juicio de diferentes autores presenta algunos problemas. Por ejemplo, Reese (1999, p. 6) describiendo una serie de limitaciones que pueden observarse durante el proceso de planificación estratégica sostiene que “aún cuando hoy ya nadie discute que la búsqueda de consensos es un camino democrático y eficiente de gestión de políticas, existen grandes dificultades para hacer efectiva y sostenida la participación comunitaria”. Por su parte, el ya citado CIPPEC-Fundación Grupo Innova, 2005 (p. 18) dice al referirse a la participación que “La gestión del municipio se complejiza. Un gobierno local que decida abrirse a la discusión debe estar preparado para aceptar sus mecanismos de respuesta y desarrollar una mejor gestión”.

Por otro lado hay autores que sostienen que en la práctica se observa una falta de participación real de la comunidad, centrándose la misma en unos pocos grupos de interés, con la consecuente escasa representatividad¹⁶ (Reese, 1999; Geilfus, 2002; Pérez Brito, 2004; CIPPEC-Fundación Grupo Innova, 2005; Rofman, 2006; Altschuler, 2006, Brunet Icart y Böcker Zavaró, 2008). Y que esto ocurra no es conveniente. En palabras de Fernández Güell (2006):

“La participación focalizada exclusivamente en los principales agentes socioeconómicos de una comunidad puede provocar un efecto desmovilizador de las fuerzas populares y del ejercicio de la ciudadanía. Si no existen verdaderos canales democráticos de participación, el plan estratégico corre el riesgo de convertirse en un producto de adhesión social a los intereses de unos pocos agentes locales” (p. 282).

Otro aporte en el tema lo realiza Villar (2009, p. 246) al sostener que si bien la participación cuenta con grandes ventajas, “hay que reconocer que su implementación no es tarea sencilla. Para que tenga impacto en un proyecto determinado se requiere que se institucionalice de alguna manera”.

Además, para que la participación resulte efectiva, es importante que al menos los actores locales que van a intervenir estén capacitados en el tema. Al respecto, Redin

¹⁶ En el caso del Plan Estratégico de Rafaela se detectó que la participación resultaba particularmente compleja cuando los actores poseían diferente nivel de formación intelectual. Además hubo dificultad de sumar al proceso a determinados actores sociales (jóvenes y sectores carenciados). Para más información consultar CIPPEC-Fundación Grupo Innova (2005).

y Morroni (2002, p. 14) indican que: “La planificación no es, en la actualidad, una capacidad socialmente instalada (ni en el ámbito político, ni en el técnico, ni en el comunitario), menos aún si se trata de “planificación participativa”. Esto significa que, cuando se trata de participar en un escenario de éstas características, “todos/as” tenemos que aprender cómo se hace”.

Al mismo tiempo, para pasar de una participación pasiva al compromiso, es preciso trabajar en el mejoramiento del capital humano y del social de manera de fortalecer la sociedad civil y que la misma pueda ser copártcipe en el proceso de desarrollo INTA (2007). De no ser así, el proceso participativo podría convertirse en una especie de catarsis colectiva.

Por último, tal como sostienen muchos autores, entre ellos Di Pietro Paolo (2003), la participación debiera darse en una forma gradual y progresiva (pasar de beneficiario a actor del auto-desarrollo)¹⁷, congruente con el nivel de capacitación que van adquiriendo los actores locales a medida que avanza el proceso, y de la sensibilización que se logre generar en ese marco.

I.5.2.c. Vinculadas a las capacidades del Gobierno Local

El análisis de las problemáticas vinculadas con las capacidades del gobierno local es de particular interés para la presente Tesis. Como se verá más adelante (apartado IV.1.1), la metodología a proponer aconseja, por razones que allí se detallarán, que sea el gobierno local quien promueva el proceso de desarrollo (aportando la financiación de base del mismo) y quien lo lidere. Es esta circunstancia la que hace central analizar las capacidades con las que el gobierno local cuenta o no, y en este último caso, desarrollarlas.

Este planteo es avalado de alguna manera por Rojas Morán (2000), al decir que:

“Las municipalidades son instituciones sumamente débiles, pero con muchas potencialidades, a las cuales hay que fortalecer en sus componentes, recursos y capacidades. Para hacer ello posible, es necesario que las municipalidades desarrollen capacidades que les permitan trascender las tradicionales competencias que las asocian a la idea de una entidad prestadora de servicios

¹⁷ Al respecto ver la “escalera de participación” que propone Geilfus (2002)

públicos (limpieza, ornato, certificación de nacimientos, etc.) y asuman un rol dinamizador de la economía local. Esto es lo que llamamos una gestión territorializada: desarrollo económico y social en el ámbito local” (p. 12).

También al respecto varios autores (Di Pietro Paolo, 2003; Burin y Heras, 2003; Llorens et al., 2002; Alburquerque, 2003a, 2004; Bernazza, 2006; Rojas Morán, 2006; GTZ, 2008; Diéz y Gutierrez, 2009), enfatizan la importancia de capacitar a los agentes municipales, no sólo en temáticas operativas o administrativas, sino también en otros temas de reciente importancia¹⁸.

Esto se relaciona con el proceso de descentralización que se ha vivido en las últimas décadas (mencionado en la sección I.2), y que trajo como consecuencia el traspaso de responsabilidades en ciertas áreas de las que antes se encargaban los gobiernos centrales. A partir de allí empiezan a ser valoradas nuevas capacidades, por ejemplo, la de formulación de proyectos y la de gestión de financiación. No de menor importancia es que el gobierno cuente localmente con recursos humanos formados en la temática de desarrollo local, de otra manera, para realizar avance en este sentido deberá depender de las capacidades de actores externos.

Respecto a este punto muchos autores son críticos. Por ejemplo Pelli (2000, p. 14), sintetizando el fracaso vivenciado en el campo de la planificación, reporta haber encontrado “insuficiencia en los cuadros técnicos del Municipio, tanto en número como en capacitación adecuada, para abordar una tarea de la magnitud y del nivel de innovación como la planteada por la Planificación Estratégica”. Por su parte, Rojas Morán (2006) agrega que las municipalidades tienen limitaciones para la formulación de Planes Estratégicos, o que estos fueron efectuados sin generar las suficientes capacidades, lo que ha imposibilitado su aplicación, ajuste o mantenimiento.

Estos problemas se acentúan aún más en los pequeños y medianos municipios que aquí son objeto de estudio.

¹⁸ Una descripción de los antecedentes en capacitación municipal puede encontrarse en Bernazza (2000).

I.5.2.d. Vinculadas a las capacidades locales específicas

Vázquez Barquero (en Casanova, 2004, p. 56) sostiene que “la disponibilidad y calidad de los recursos humanos son factores clave para el desarrollo de una localidad o región ya que los mismos tienen fuerte repercusión sobre la productividad del sistema empresarial, la competitividad territorial y el modelo cultural sobre el que se edifica el proceso de cambio y crecimiento económico”.

En efecto, la carencia local de recursos humanos formados en ciertas áreas específicas de interés resulta un obstáculo para poner en marcha y sostener en el tiempo un proceso de desarrollo en el territorio. Al respecto Albuquerque (2003a, p. 11) indica que uno de los temas decisivos del desarrollo es “el diseño de adecuados programas de formación de recursos humanos según las necesidades de cada contexto local”. En particular, al menos para los municipios del sudoeste bonaerense, si se busca que en el mediano plazo el territorio tenga la capacidad de implementar un proceso de desarrollo endógeno y coordinarlo en forma autónoma, deberán formarse previamente recursos humanos locales con competencias en los distintos temas de interés y específicamente en el de desarrollo local. “La preparación de los cuadros técnicos y decisores para el diseño estratégico y para la implementación de acciones en una perspectiva de desarrollo local, resulta imprescindible. No es garantía de éxito, pero sí constituye un insumo clave para el proceso. Es necesario invertir en la capacitación para el desarrollo, discriminando instancias para los diversos actores. Para ello importa tanto mantener instancias concretas de capacitación y análisis de temas que afectan lo local y lo regional, como promover ámbitos de formación más profundos y sistemáticos, orientados a la comprensión del conjunto complejo de factores intervinientes en esos procesos” (Marsiglia y Pintos, 1997, p. 110).

En este sentido, el INTA (2007, p. 11) indica la necesidad de pasar “de la educación tradicional a la educación contextualizada. Es decir, la capacitación de los recursos humanos de acuerdo a las necesidades del sistema productivo local”. Específicamente, cuestionando el papel que desempeñan las universidades, Albuquerque (1997, p. 321), indica que “Este cuestionamiento parece necesario, fundamentalmente, en lo relativo a la pertinencia de los contenidos de planes de estudios (...) sobre todo, su interés por la aplicación de conocimientos orientados al desarrollo económico del territorio concreto en que se encuentran dichos establecimientos educativos”. El valor de este punto termina de resaltarlo Casalis (2010,

p. 7), al sostener que: “lejos de menospreciar la existencia del potencial para el desarrollo de los territorios, se puede afirmar que para el desarrollo local es tan importante poseer potencial como aprovecharlo mediante la construcción de capacidades”.

I.5.2.e. Vinculadas a la cultura local

En referencia a las problemáticas vinculadas a la cultura local, Villar (2007b, sección II.1) afirma que “los cambios que se necesitan para llevar adelante un proyecto de desarrollo local, tienen un componente cultural muy importante. Esto lo plantean prácticamente casi todos los autores”.

En efecto, si bien se aconseja respetar la identidad cultural del territorio, en el marco de un proceso de desarrollo se debe trabajar sobre los distintos elementos que en cada lugar pueden obstaculizarlo. Al respecto, Matus (en Huertas, 1996, p. 28), se refiere a este punto diciendo que “...cuando intentamos revolucionar las reglas de un juego, a veces, el oponente crítico no es un actor con intereses claramente definidos, sino la inercia cultural de la mayoría de la población”.

Al referirse a este punto, algunos autores llegan a ser específicos respecto a rasgos culturales inconvenientes, como es el caso de Redin y Morroni (2002, p. 13-14) que sostienen que “en la actualidad, el orden de lo cultural se encuentra imbuido de los valores promovidos y diseminados por el modelo neoliberal: individualismo, especulación, discriminación, fragmentación, predominando una marcada tendencia a la interpretación simplificada de las problemáticas desde la lógica económica”.

Por último, es evidente que hay una vinculación directa de este punto con la identidad y el capital social¹⁹ del territorio. Al respecto, Albuquerque (2003a) indica que:

“Hay que insistir en que la identidad regional, así como el *capital social*, no deben ser entendidos como activos preexistentes en un territorio, resultado de una conjugación de factores geográficos o históricos anteriores, sino como

¹⁹ Se entiende por capital social al conjunto de rasgos de organización social como confianza, normas y redes que pueden facilitar la coordinación, cooperación y reciprocidad permitiendo mejorar la eficiencia de la sociedad obteniendo beneficios en conjunto.

activos intangibles que pueden ser *construidos* localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes” (p. 15).

En relación a esto, Bustos Cara (2001) agrega que la identidad como conjunto de características que unen o diferencian, puede conducir a actitudes defensivas u ofensivas. A su vez indica que “el paso de la identidad latente a la identidad en la acción solo se da en circunstancias particulares o bien puede ser incentivado en circunstancias especiales” (p. 14).

I.5.2.f. Vinculadas con los posibles cambios de gobierno

El cambio del gobierno local puede impactar muy negativamente en un proceso de desarrollo local en curso. Poggiere (1993, p. 4), haciendo referencia a las condiciones requeridas por la metodología PPGA para su aplicación, resalta que “suelen complicarse con otras cuestiones, como, por ejemplo los cambios en la arena política, sean de funcionarios representativos o delegados, sea por los posicionamientos de la oposición”. Es claro que esta situación puede impactar en la sostenibilidad en el tiempo del proceso, en particular de la PE. Al respecto Villar (2007b, sección V) resalta que “muchas veces ese plan queda asociado al gobierno de turno; es entendido como una de las políticas centrales que identifican al gobierno de turno. Entonces ¿qué ocurre? Que la sustentabilidad de ese plan estratégico y la posibilidad de sobrevivencia de ese plan estratégico, queda atada al gobierno de turno”. Otros autores también concuerdan en que esta cuestión fue causante y/o constituye uno de los factores paralizantes o de cambios de rumbo de un PE (Marsiglia y Pintos, 1997, Rofman, 2006; Arroyo 2007; Bernazza, 2007). Por su parte, el CIPPEC-Fundación Grupo Innova (2005) atribuye a la excesiva apropiación de la propuesta por parte del gobierno municipal, el hecho de que esto suceda.

Para evitar que esto ocurra “resulta crucial que los proyectos estratégicos del plan consigan el apoyo continuado de los sucesivos gobiernos locales” (Fernández Güell, 2006, p. 255). Y para ello, Di Pietro Paolo (2003, p. 32) sugiere que se debería tratar de “colocar esa política en un marco de mediano y largo plazo, dando las bases para enfrentar el desarrollo local como “cuestión de estado” más que de gobierno”. Por

último y en esta línea Casalis (2010, p. 6) sostiene que “La complejidad y la incertidumbre de los procesos sociales, económicos y políticos que operan sobre los territorios y los desafíos que estos presentan para las organizaciones públicas, privadas y sociales locales plantea la necesidad de institucionalizar las iniciativas para darle más sustentabilidad al desarrollo local”.

I.6. Conclusiones del capítulo

El concepto de desarrollo local ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, aunque todavía no se ha logrado acordar una definición única. Muchos son los atributos que se incorporan al concepto y esto pareciera ser uno de los causantes de su polisemia. Para el presente trabajo resulta interesante rescatar la idea de desarrollo territorial como proceso, el que para lograr sostenibilidad en el tiempo debiera ser participativo y de naturaleza endógena.

En cuanto a la metodología para el desarrollo local, se han encontrado pocos autores que abordan el tema en forma directa, y bajo este título. La mayoría prefiere hablar de (o termina haciendo referencia a) la planificación estratégica, a la que se propone como herramienta modelo para orientar la acción. Debido a las dificultades que arroja la implementación de este proceso a escala real, la tarea de diseñar una metodología eficaz se simplifica cuando directamente se la orienta a las características del territorio específico de interés. Esto va en línea con la indicación de Coraggio (2001, p. 3), quien refiriéndose al DL afirma que “Las experiencias consideradas exitosas, convertidas en modelos que se trata de transplantar en otro lado en general no funcionan”. Es por esto que, aun sabiendo que esto limita su campo de utilidad, la metodología propuesta en el capítulo V ha sido orientada al desarrollo de los pequeños y medianos municipios urbano-rurales del sudoeste bonaerense.

CAPÍTULO II

EL TERRITORIO DE INTERÉS: LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS MUNICIPIOS URBANO-RURALES DEL SUDOESTE BONAERENSE

En la presente tesis se propondrá una metodología adecuada para potenciar procesos de desarrollo local. Si bien la misma podría ser aplicada a cualquier territorio, ha sido estructurada en base a experiencias realizadas en pequeños y medianos municipios urbano-rurales (PyMMURs) del Sudoeste Bonaerense (SOB)²⁰, y se la propone como particularmente apropiada para este entorno.

Se asumirá al SOB como aquella región constituida por el conjunto de municipios que conforman la Sexta Sección Electoral de la Provincia de Buenos Aires. Como se verá, ésta es una región que abarca una superficie muy extendida e incluye áreas con características en algunos casos diferentes. Sin embargo, el hecho de que ese territorio constituye para muchos fines una unidad política, ha sido un elemento determinante del diseño de ciertos programas e iniciativas que fueron generando en el tiempo distintos proyectos asociativos entre varios de los municipios²¹.

Este capítulo estará dedicado a identificar y caracterizar a los pequeños y medianos municipios de esa región. En la Sección 1 se realizará una descripción general del SOB, detallando aspectos socio-demográficos y económico-productivos. En la Sección 2 se describirá, en una primera instancia, el criterio de clasificación adoptado para definir a los municipios objeto de estudio. Más tarde, se reflejarán algunos aspectos particulares de los PyMMURs, concluyendo con las principales problemáticas que presentan para su desarrollo socio-económico. Por lo tanto, todas las características que aquí se describen, fueron tenidas en cuenta de una u otra manera en el diseño de la metodología.

²⁰ La autora ha acompañado a un grupo de docentes de la Universidad Provincial del Sudoeste, en gran parte del trabajo orientado a fortalecer el proceso de desarrollo local en los municipios de Pellegrini, Salliqueló, Olavarría y Monte Hermoso.

²¹ Por citar algunos ejemplos recientes, el Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, el Consorcio Intercomunal de Desarrollo Regional (CIDERE), y más cercano en el tiempo, el ya referido Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense.

II.1 Descripción general

El SOB es una región eminentemente agrícola-ganadera en la que se sitúan más de treinta localidades que poseen (en general) entre cinco y sesenta mil habitantes, separadas entre sí por distancias que van entre cuarenta y más de cien kilómetros. Prácticamente en su centro geográfico se encuentra Bahía Blanca, la que junto con Punta Alta, de la que dista menos de 30 km, conforman una comarca urbana que concentra aproximadamente la mitad del total de los habitantes.

En los últimos tiempos se observa que cada nueva actividad que se genera en esta ciudad cabecera ejerce en alguna medida una fuerza atractiva sobre los habitantes del resto de la región. Esta situación permitiría inferir que al menos parte del crecimiento de Bahía Blanca ocurre a expensas de las restantes localidades. “Las evidencias disponibles muestran que la falta de oportunidades de empleo no agrícola en las pequeñas ciudades, suelen convertirlas en un estadio intermedio del proceso de desplazamiento poblacional, que termina impactando sobre las aglomeraciones urbanas más grandes” (Gorenstein, 2000, p. 7).

Este efecto también se manifiesta muy claramente en el rubro educación superior, ya que las universidades nacionales localizadas en la ciudad cabecera ciertamente propician una migración selectiva, en gran parte irreversible, de los jóvenes de la región hacia esta ciudad.

En los incisos siguientes, se presenta una descripción de la región (por área) a la luz de la información estadística disponible²².

II.1.1 Localización geográfica

La Provincia de Buenos Aires suele ser dividida en regiones para su mejor administración. Hay regiones educativas, sanitarias, culturales, etc., y la superficie que abarcan no es coincidente; en otras palabras, cada área administrativa maneja criterios propios de división del territorio.

Desde la óptica política, la provincia se encuentra dividida en siete Secciones Electorales, cada una de las cuales abarca un conjunto de municipios. El conjunto que

²² Al momento de realizar este capítulo no se encontraban desagregados todos los resultados definitivos del Censo 2010, es por ello que en algunos casos se han analizado los datos correspondientes al Censo 2001.

constituye la región que aquí se denomina sudoeste bonaerense, tal como arriba se indicara, coincide con el de la Sexta Sección Electoral. Definido de esta manera, el sudoeste está compuesto por 22 distritos, los que se resaltan en color en el mapa de la Provincia de Buenos Aires de la figura II.1:

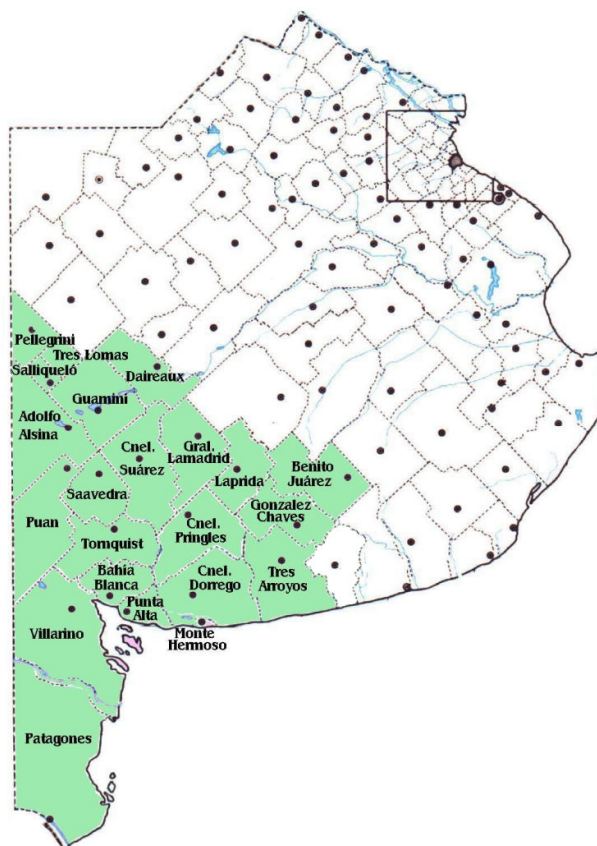


Figura II.1: Región del Sudoeste Bonaerense

Esta situación confiere de alguna forma a la región en análisis el carácter de unidad política. No lo es en sentido estricto, ya que no hay constituido ningún tipo de autoridad regional, pero es en este ámbito en donde se eligen periódicamente representantes legislativos para la Cámara Alta provincial. La necesaria interrelación de los políticos locales a lo largo y ancho de la región con este fin, genera una interacción que necesariamente conduce a alianzas y acciones, lo que conforma de hecho una red política real.

Este es un elemento que habrá que tener en cuenta, ya que hace que cualquier evento local sea posiblemente de interés regional, al menos para los actores políticos (tan importantes en el proceso de desarrollo local).

Respecto a la superficie que ocupan los distritos que componen la región, el total asciende a 104.583 km². El más extenso es Patagones, con una superficie de 13.570 km², mientras que el menor es Monte Hermoso, que apenas supera los 200 km². De estos datos surge que la superficie promedio de los partidos de la región es aproximadamente 4.550 km². Un gráfico que revela la superficie por distrito se presenta en la figura II.2.

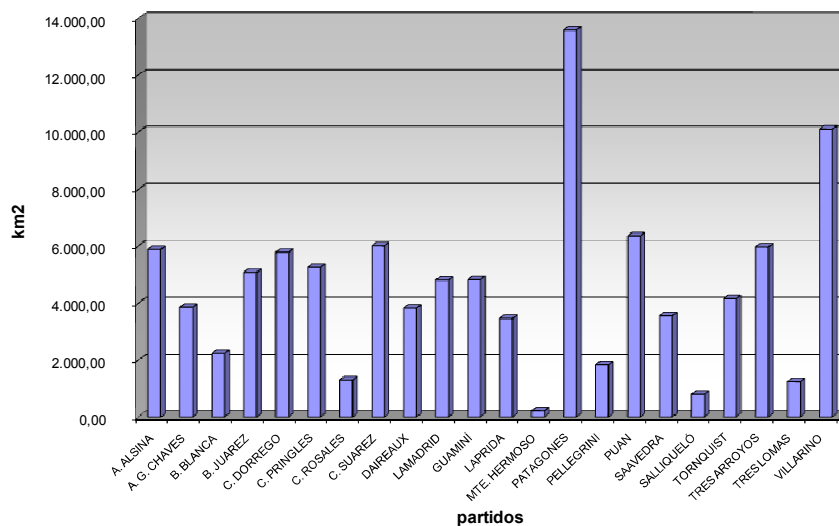


Figura II.2: Superficie de los distritos del SOB

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires

Una idea intuitiva de las dimensiones de la región sudoeste puede obtenerse considerando que la distancia entre las dos localidades cabecera de los distritos de Pellegrini y de Patagones, supera los 600 km.

La mayor parte de la región está compuesta por planicie. En general, hacia el noreste del SOB los suelos son aptos para la agricultura, mientras que casi toda la superficie puede emplearse en la producción ganadera. Algunos sectores poseen sistemas de riego, como la sub-zona de CORFO, lo que los hace muy adecuados para producciones intensivas. Además, dentro de la región se encuentran grandes extensiones

de costa atlántica, varias lagunas y el sistema serrano de Ventania, lo que potencia tanto las posibilidades de desarrollo turístico como de producción pesquera.

II.1.2. Aspectos socio-demográficos

Según los datos extraídos del Censo Nacional de 2010, la población que reside en el SOB es de 737.144 habitantes. El partido más poblado es el de Bahía Blanca con 301.572 (siendo, si se exceptúan las localidades del conurbano bonaerense, la tercera ciudad en importancia de la Provincia), y el que tiene menor población Pellegrini, con 5.887. El promedio de la población total por partido en la región resulta ser de 33.507 habitantes.

Demográficamente el SOB representa tan sólo el 4,7% del total de la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con 15.625.084 habitantes según el reciente censo. Exceptuando a Bahía Blanca, Coronel Rosales y Tres Arroyos, todos los distritos del SOB son pequeños y medianos, no alcanzando a superar los 50.000 habitantes. Un mayor detalle de este punto se brinda en el cuadro de la figura II.3.

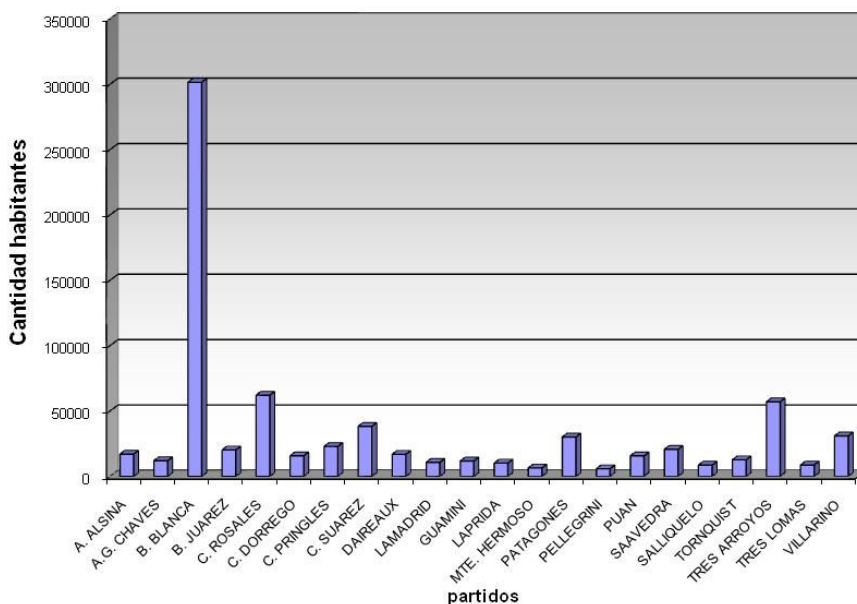


Figura II.3: Población por Distrito en el SOB

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010

Según el censo 2001, en los partidos que integran el sudoeste bonaerense, existen 72 localidades censales con menos de 5.000 habitantes, muchas de las cuales atraviesan graves crisis, corriendo serio riesgo de desaparición²³. Una de las principales causas de la emigración, en especial la de los más jóvenes, es la falta de oportunidades laborales y las acotadas perspectivas de progreso.

En lo que resta de este inciso, se describen en mayor detalle diferentes aspectos vinculados con lo arriba descripto.

II.1.2.a. Densidad poblacional

Según datos del Censo 2010 la cantidad de habitantes por km² en la región, es en promedio de 7,40, valor significativamente inferior al promedio de la Provincia de Buenos Aires (50 hab/km²).

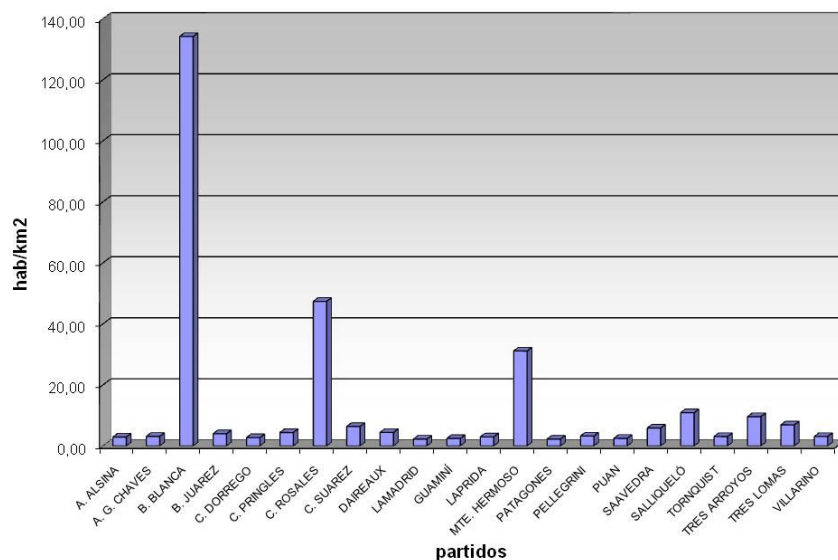


Figura II.4: Densidad poblacional de los diferentes distritos

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires y del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010

²³ Según el estudio realizado por la Organización Responde. El listado de pueblos en riesgo de desaparición puede visualizarse en: www.responde.org.ar

Asimismo se presenta en la región un alto nivel de heterogeneidad, con partidos como Bahía Blanca con una densidad de 134 hab/km², y otros como Patagones que sólo cuenta con 2,23 hab/km².

Un detalle de este indicador para todos los distritos del SOB se muestra en el gráfico de barras de la figura II.4.

II.1.2.b. Población urbana y rural

A pesar de que la principal actividad económica en la región es la agropecuaria, la población se concentra mayoritariamente en ámbitos urbanos, lo que puede verificarse a partir del gráfico de la figura II.5. Sin embargo, allí se puede observar que en partidos como Puan, Guaminí y Tornquist, la población rural supera el tercio del total. En el otro extremo, en Bahía Blanca, Monte Hermoso y Coronel Rosales la misma no alcanza al 6%.

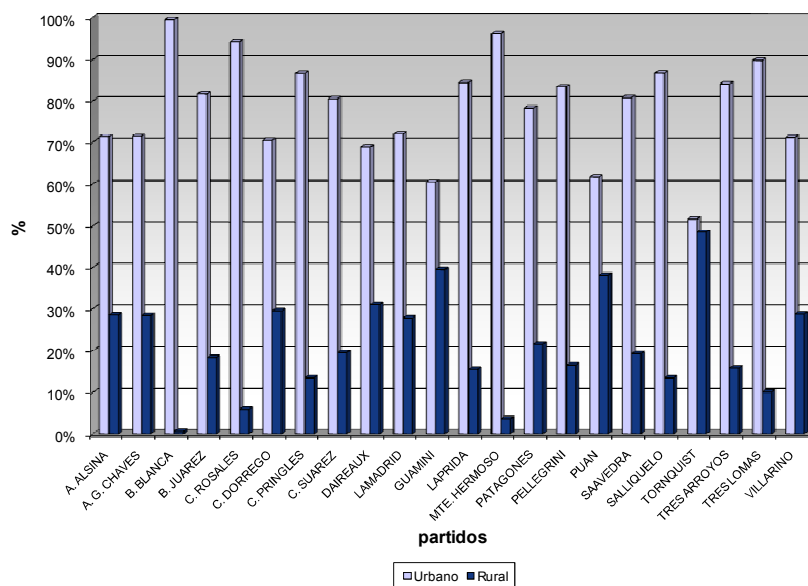


Figura II.5: Población urbana y rural en los distritos del SOB

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001

El conjunto de la población rural, a su vez, puede desagregarse en población rural agrupada y dispersa. En esta última, el Instituto Nacional de Estadística y Censos

(INDEC) sólo contabiliza a quienes habitan en el campo, y no en las muy pequeñas localidades del interior de cada partido.

Bajo esta nueva mirada, que se resume en el cuadro de la figura II.6, resulta interesante ver que en un distrito con preeminencia casi total de población urbana como Bahía Blanca, prácticamente el 100% de la población rural es dispersa, mientras que en el segundo en tamaño y con población también predominantemente urbana, Coronel Rosales, esa fracción (la dispersa) no alcanza a superar el 30% del total rural. En efecto, de los datos disponibles que se grafican en la figura, parece no haber correlación entre esas dos variables.

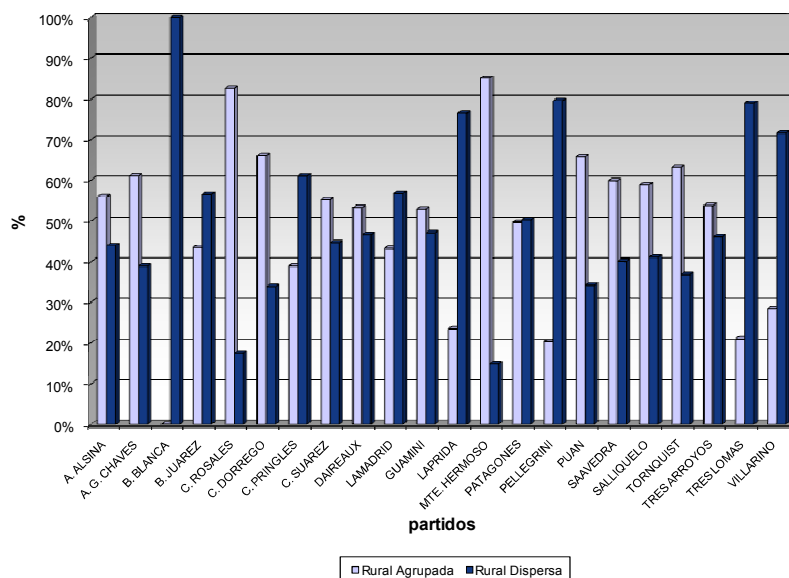


Figura II.6: Distribución de la población rural en los distritos del SOB

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires

Como se verá en el capítulo V de esta Tesis, la metodología de desarrollo local que se propone, contempla la situación de todos los habitantes del distrito, o sea de los tres tipos de pobladores.

II.1.2.c. Emigración de los jóvenes

Una de las problemáticas comunes a los pequeños municipios del SOB, como se describirá con mayor profundidad en el punto siguiente, es que muestran tasas de

crecimiento poblacional notoriamente inferiores a las del promedio de la Provincia de Buenos Aires. Una parte significativa de este fenómeno demográfico se podría atribuir a la emigración de los jóvenes de entre 19 y 24 años de edad hacia los grandes centros urbanos de la región y del país. A este fenómeno contribuye significativamente la necesidad de emprender estudios superiores, y la de encontrar empleo.

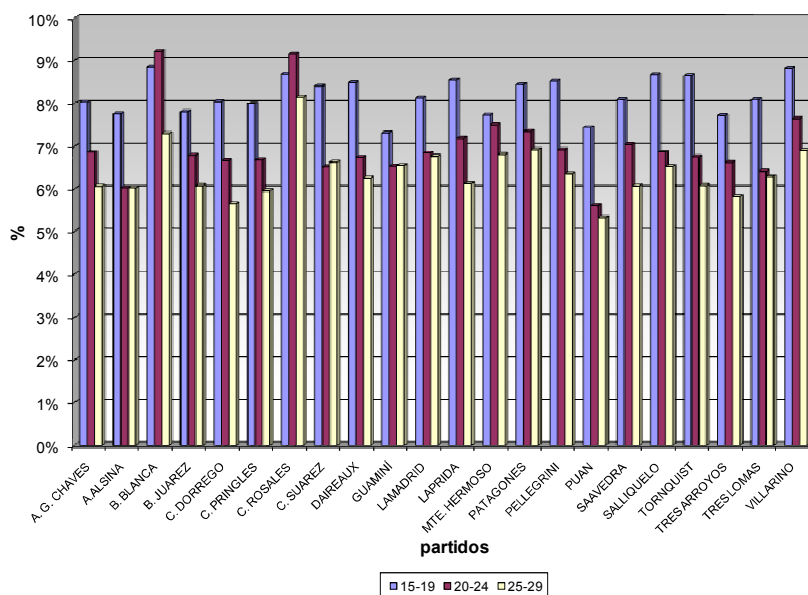


Figura II.7: Porcentajes de la población (para distintas franjas etáreas) en el SOB

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída del INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001

El gráfico de la figura II.7, muestra el porcentaje de los rangos de edad 15–19, 20–24, y 25–29 años, respecto al total de la población de cada partido. A partir de este gráfico, podemos observar que la tendencia en los partidos de la región es en general una reducción significativa de la participación de la población de más de 20 años en la población total. La excepción son los partidos de Bahía Blanca y Coronel Rosales, en las que la franja de 15–19 muestra una contribución sensiblemente inferior a la de 20–24. Es que ambas ciudades presentan una situación diferente respecto a los restantes municipios. Bahía Blanca presenta una abundante oferta de educación superior, mientras que Coronel Rosales plantea una extensa oferta laboral para jóvenes de alrededor de 20 años en el ámbito de la Armada Nacional. Detallando aún más el análisis, la diferencia entre ellas dos podría explicarse del mismo gráfico, en el que se ve que Bahía Blanca retoma un comportamiento similar al resto ya para la franja de 25–

29 (los jóvenes ya graduados retornan a sus lugares de origen o migran en busca de mejores oportunidades laborales), mientras que en Rosales la participación de esa franja disminuye menos (por un lado la oferta laboral se mantiene en gran medida también para esa franja etárea, por otro, al estudiar en Bahía Blanca, distante sólo 25 Km, nunca abandonan su lugar de origen). Globalmente observado, el gráfico no contradice la hipótesis de una transferencia global de jóvenes desde el interior del SOB hacia la metrópolis regional (comarca Bahía Blanca-Punta Alta).

Al respecto, hasta fines del siglo pasado podría decirse que toda la oferta universitaria del sudoeste bonaerense estaba concentrada en su ciudad cabecera, Bahía Blanca. En esta localidad tienen sede la Universidad Nacional del Sur (UNS) y la Facultad Regional Sur de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). Hay además en la ciudad una variada oferta de educación superior. En los últimos años, el Programa de Estudios Universitarios en la Zona, originalmente creado en la UNS y actualmente desarrollado en conjunto con la recientemente creada Universidad Provincial del Sudoeste, se ha extendido al interior de la región, y dicta localmente un conjunto de carreras especialmente diseñadas para retener a los jóvenes en su lugar de origen.

Al momento de la redacción del presente trabajo, no han sido difundidos oficialmente estos datos correspondientes al censo 2010 que permitirían analizar la evolución de este indicador en la última década.

II.1.2.d. Crecimiento poblacional de la región

El crecimiento demográfico en la década de los 90 en la región fue muy heterogéneo, pero comparativamente bajo. En el gráfico de la figura II.8 pueden observarse distritos cuya población incluso decreció en el decenio 1991–2001 (Adolfo Alsina, Adolfo Gonzáles Chaves, Benito Juárez, Coronel Dorrego, Guaminí, Puan y Tres Lomas), mientras que los que crecieron lo hicieron en forma despareja. Monte Hermoso es una excepción, y su importante crecimiento se visualiza en el gráfico en toda su dimensión. Del resto, sólo dos municipios muestran un crecimiento mayor al 15%, quedando los demás por debajo de esa tasa. En consecuencia, la tasa promedio de crecimiento poblacional en la región fue de 3,14% en ese período de tiempo, resultando relativamente inferior a la del promedio de la provincia de Buenos Aires que registró un valor de 8,63%.

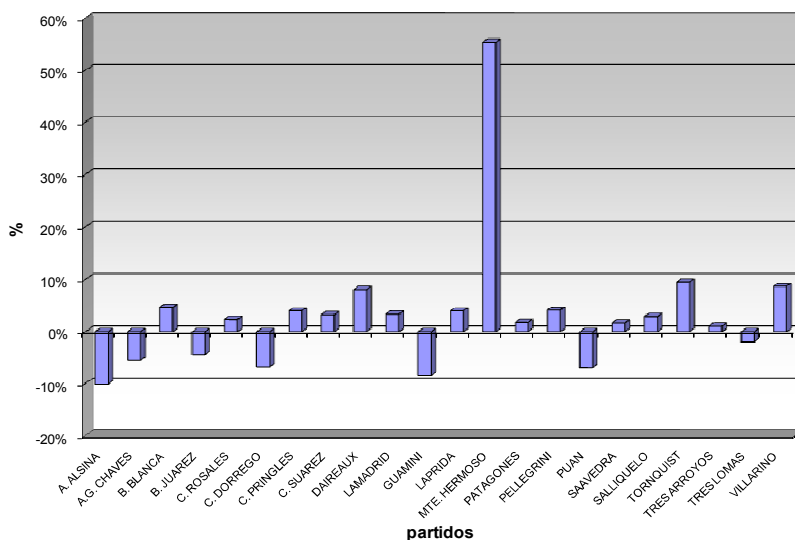


Figura II.8: Evolución de la población 1991-2001 en los distritos del SOB

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída del INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

En cuanto a la última década, los datos del último censo 2010 aún se encuentran en etapa de procesamiento. Sin embargo, los que corresponden a la población total provincial y al desagregado por partido se encuentran disponibles en la página oficial, por lo que es posible analizar su evolución.

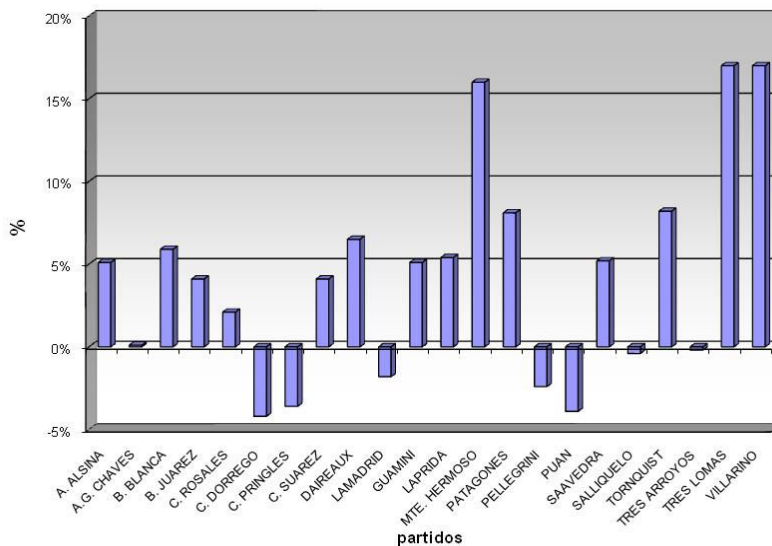


Figura II.9: Evolución de la población 2001-2010 en los distritos del SOB

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010.

En la figura II.9 se observa la evolución poblacional respecto al censo 2001. Los municipios de la región del SOB han experimentado un crecimiento positivo salvo 7 de ellos (Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Gral. Lamadrid, Pellegrini, Puan, Salliqueló y Tres Arroyos) que verifican un descenso. Tres distritos tuvieron un crecimiento mayor al 15%: Monte Hermoso, Tres Lomas y Villarino, superando al promedio provincial del 9,4%. En promedio la región obtuvo un crecimiento poblacional del 4,25%, relativamente inferior al promedio provincial, pero un 35% superior al registrado en el decenio anterior.

Resulta interesante comparar la evolución poblacional para ambos períodos analizados. En la figura II.10 puede visualizarse que sólo 10 localidades del SOB registraron un crecimiento en ambos períodos y 10 de ellos tuvieron un cambio en la tendencia (de crecimiento a decrecimiento o viceversa). En ambos decenios, 7 fue el número de distritos que experimentó un decrecimiento poblacional, pero sólo 2 registraron un descenso en forma consecutiva (Coronel Dorrego y Puan). Asimismo, como puede observarse en la figura II.10, en promedio el decrecimiento registrado en el periodo 1991-2001 fue relativamente superior al 2001-2010 (6,35% vs. 2,36%).

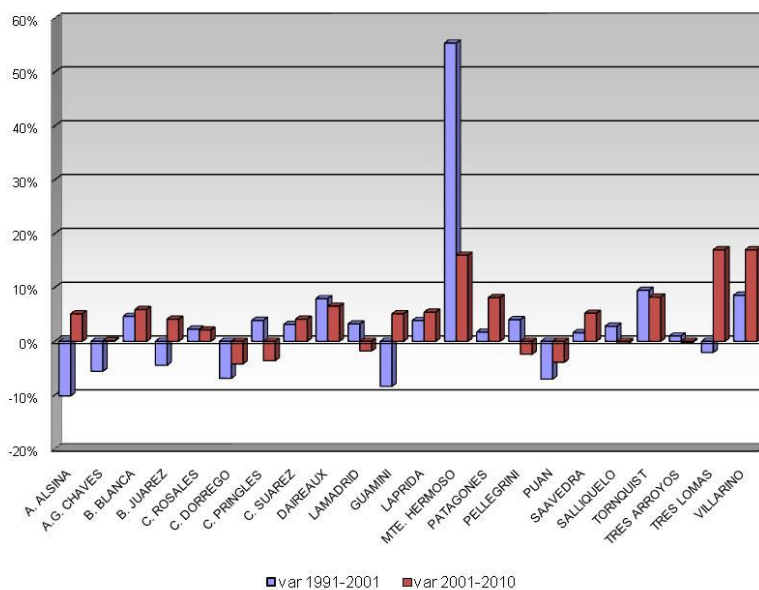


Figura II.10: Evolución comparativa de la población 1991-2001 y 2001-2010 en los distritos del SOB

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída del INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010.

II.1.2.e. Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Una manera usual de medir los niveles de pobreza o indigencia es el análisis del porcentaje de hogares con NBI. Este valor muestra qué cantidad de familias se encuentran en situación de pobreza tomando en cuenta indicadores sociales del tipo acceso a agua potable, hacinamiento, baños con o sin retrete, etc.

Del gráfico de la figura II.11 surge que, entre otros problemas, el sudoeste bonaerense poseía en promedio en 2001 un 8,5% de hogares con NBI. No obstante, si se compara este porcentaje con el que surgía del análisis de la provincia en su conjunto (13%), el problema relativo de la región, medido por este indicador, era significativamente menor. Es evidente también que el peso del conurbano bonaerense sobre los números provinciales es decisivo. Sin embargo, que el porcentaje encontrado en el SOB fuese relativamente bajo, no significa que allí no haya problemas, necesidades y anhelos que justifiquen trabajar para el desarrollo socioeconómico regional.

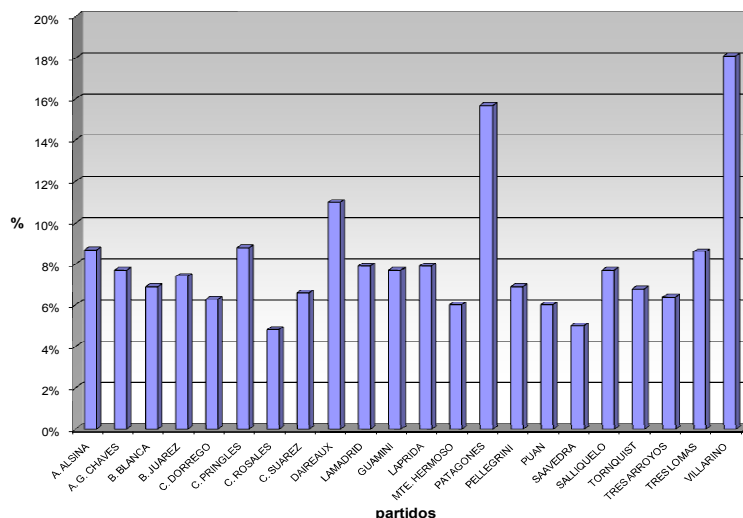


Figura II.11: Porcentaje de la población con NBI

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída del INDEC. Censo Nacional de Población y vivienda 2001

En la figura II.11 se distinguen los dos distritos que componen al SOB que presentan las mayores carencias: Villarino y Patagones. Esto podría estar ligado a la variedad de idiosincrasias que existen al interior del SOB. Tal vez, el ejemplo más evidente sea el que se observa en la zona de CORFO, donde hay una gran proporción de

población extranjera, específicamente boliviana, con una cultura y tradición diferentes a la propia, lo que podría repercutir en una distinta priorización de las necesidades básicas.

II.1.2.f. Calidad de vida o Bienestar

De alguna manera, intentar medir el bienestar significa cuantificar la situación de la comunidad, desde el punto de vista opuesto al discutido en el inciso anterior. Si bien este concepto resulta ser intuitivamente sencillo es conceptualmente complejo, en la medida en que quiera mensurárselo. Como establece Velázquez (2008):

“Mientras la pobreza se mide con respecto a un “piso”, la calidad de vida se establece con respecto a un “techo”. Mientras el piso de la pobreza es relativamente fijo, dado que apunta a la satisfacción de necesidades básicas, el techo de la calidad de vida es más variable (y ascendente), ya que la escala de valores y, sobre todo, las expectativas cambian” (p. 19).

Asimismo, la dificultad de su medición se debe en gran parte a la falta de consenso acerca de una definición concreta del concepto de bienestar. Sin embargo, aunque es inevitable la asociación de economía y bienestar, la vinculación entre bienestar y crecimiento económico no es necesariamente directa. Al respecto, Lora (2008) opina:

“La relación directa entre ingreso y bienestar es la base de toda teoría económica. Pero esta relación no refleja completamente lo que sucede en la práctica. En general, los habitantes de países con mayores niveles de ingresos se sienten más satisfechos en todos los aspectos de su vida. Sin embargo, en aquellos países donde se experimenta un crecimiento más rápido, las personas tienden a sentirse menos satisfechas, lo que implica una “paradoja de crecimiento infeliz” (p. 4, traducción propia).

El mayor inconveniente en la definición de bienestar, es que existen diferentes percepciones acerca de aquellos elementos que impactan de manera positiva en la calidad de vida individual. Frente a esa falta de coincidencias, resulta razonable que

tanto gobernantes como ciertos analistas refieran como medida de “calidad de vida” a los componentes que forman parte del índice de desarrollo humano (IDH) creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990. Este indicador incluye tres dimensiones: salud (esperanza de vida al nacer), educación (tasa de alfabetización y tasa de matriculación escolar) e ingresos (PBI per cápita ponderado por el poder adquisitivo del lugar en cuestión).

En cuanto a datos sobre la calidad de vida en los municipios objeto de estudio, Velázquez (2008), buscó determinar el nivel de calidad de vida de la población argentina, desagregado por municipios. Con este fin, el autor diseñó un índice de calidad de vida (ICV) que contempla por un lado las dimensiones socioeconómicas de salud, educación, vivienda, y por el otro los riesgos ambientales y los atributos de atracción del paisaje.

Entre los resultados de este estudio, resulta de interés el hecho que los dos municipios con mayor calidad de vida de la Argentina se encuentran en el SOB, y son Coronel Rosales y Monte Hermoso, en ese orden. Este indicador, generado a partir de los datos correspondientes al año 2001, toma valores entre 2,74 (el más bajo, correspondiente al Departamento Ramón Lista de la provincia de Formosa) y 8,84 (el más elevado correspondiente al ya mencionado Coronel Rosales). Para clasificar a los Municipios en diferentes grupos, el rango de variación del indicador usado fue dividido en cuartiles. Así, fueron considerados del primero aquellos que mostraban los valores más bajos, y del cuarto quienes exhibían los más altos. Entre los 23 municipios del SOB, motivo principal de atención de la presente Tesis, sólo Villarino arroja un ICV correspondiente al segundo cuartil; Patagones, Coronel Suarez, Pringles y Daireaux se ubican en el tercer cuartil; y el resto (19 de los municipios), pertenece al cuartil que verifica los ICV más elevados. Otro punto interesante es que el trabajo incluye el estudio de alrededor de 500 municipios, y que de todos ellos, entre los veinte con mayor puntaje, cinco pertenecen al SOB²⁴. Aquí resulta importante aclarar que uno de los objetivos principales de este trabajo consistió en elaborar el índice de calidad de vida, para determinar los niveles de diferenciación de las condiciones de vida de la población de todo el país. En Argentina, las fuentes para la medición de las diferencias de la calidad de vida no son numerosas. Es por ello, que se seleccionaron ciertas variables de las que fue posible obtener información. El mismo autor sostiene que la formulación de

²⁴ Esos cinco, además de los dos ya nombrados Coronel Rosales (8,84) y Monte Hermoso (8,51), son: Tres Arroyos (8,16), Tornquist (8,13) y Bahía Blanca (8,07)

un índice para la medición de la calidad de vida de una población es una cuestión que no está totalmente resuelta ya que depende de numerosos factores, entre ellos: la escala de valores de la sociedad, las expectativas, la escala de análisis, la información disponible. Por todo esto, puede concluirse que si bien este trabajo puede servir como referencia, habrá que tener cierto cuidado en su utilización, ya que si se sumaran otras dimensiones podría arrojar resultados diversos.

II.1.3. Aspectos económicos y productivos del SOB

Frente a las dificultades que periódicamente atraviesa el campo, principal fuente de recursos de la región interior, generar otras vías que contribuyan al desarrollo del sudoeste bonaerense es una necesidad impostergable. Este desarrollo interesa incluso a Bahía Blanca, ciudad cabecera, ya que el debilitamiento progresivo de la región que la nutre traerá como inevitable consecuencia un límite cada vez más cercano a su propio crecimiento.

A continuación se analizará el Producto Bruto Geográfico (PBG) de cada distrito y algunos de los sectores de la actividad económica que lo componen, haciendo especial hincapié en el primario por ser, como se verá dentro del análisis, el que participa mayoritariamente en la generación del PBG total y el que brinda más potencialidades en la región.

II.1.3.a. Producto Bruto Geográfico

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de una jurisdicción refleja la actividad económica anual de las unidades productivas residentes en ella, siendo igual a la suma de los valores agregados por dichas unidades productivas. De acuerdo a los datos del año 2003²⁵, el valor total del PBG generado en el SOB fue de 8.327.672 miles de pesos.

De la figura II.12, puede observarse que (exceptuando a Bahía Blanca) tanto Tres Arroyos como Coronel Suarez son los que poseen un mayor PBG, en tanto Monte Hermoso y Tres Lomas reflejan el menor nivel de actividad económica.

²⁵ “Producto Bruto Geográfico - Desagregación Municipal-Provincia de Buenos Aires”. Dirección Provincial de Estadística, Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2003)

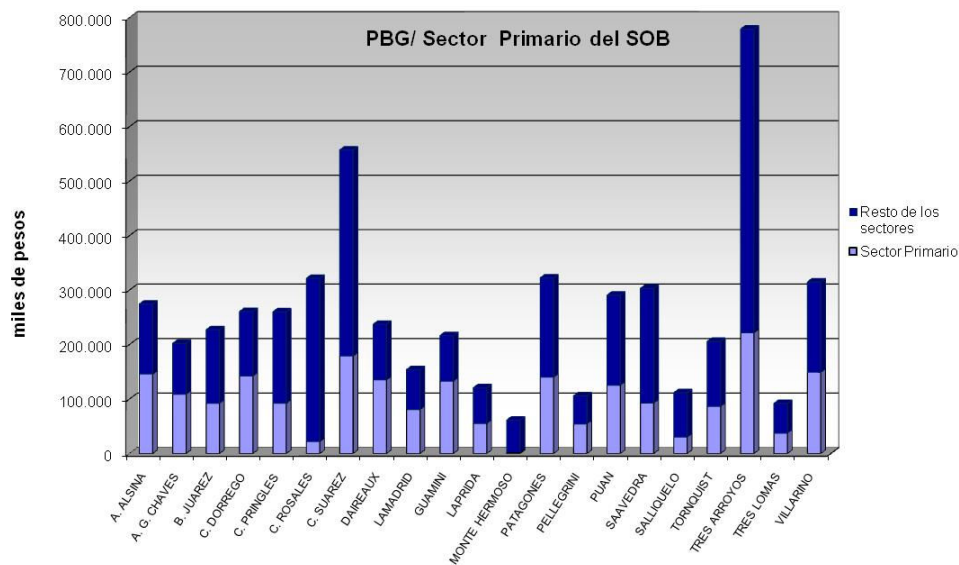


Figura II.12: PBG. Participación del Sector Primario

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la Dirección Provincial de Estadística, Subsecretaría de hacienda de la Provincia de Buenos Aires. 2003

Los valores absolutos de los distritos analizados resultan bajos si se los compara con lo producido en grandes ciudades. La Metrópolis Regional, Bahía Blanca, obtuvo una producción de 2.908.618 miles de pesos, que representa el 35% del PBG total regional. De todas formas, si se analiza el PBG per cápita, tomando datos del PBG 2003 y del Censo Nacional de Población 2001, fue Coronel Rosales el que reflejó un valor menor (5 mil pesos por habitante por año). Los restantes distritos del SOB superaron, y en muchos casos doblaron, al PBG per cápita de Bahía Blanca (que fue 10 mil pesos por habitantes por año). El distrito que arrojó el mayor PBG per cápita de la región fue Guaminí, con más de 23 mil pesos por habitante por año.

De la figura también puede observarse que el sector primario tiene gran participación en el total de la actividad económica generada en el SOB. Con excepción de Monte Hermoso, Coronel Rosales, Salliqueló y Tres Arroyos, la participación del sector primario en el PBG total supera el 30% y en muchos casos el 50%. En los siguientes incisos del presente apartado, se describirán con mayor detalle las principales actividades productivas.

II.1.3.b. Agricultura

Según datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) del año 2002, realizado por el INDEC, a esa fecha había un total de 11.298 Explotaciones Agropecuarias (EPAs) distribuidas en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Esta cifra representaba el 22% de los establecimientos productores de la provincia, que sumaban una superficie de más de 8.775.000 hectáreas, gran parte de ellas con características edafoclimáticas adecuadas para la producción agrícola ganadera.

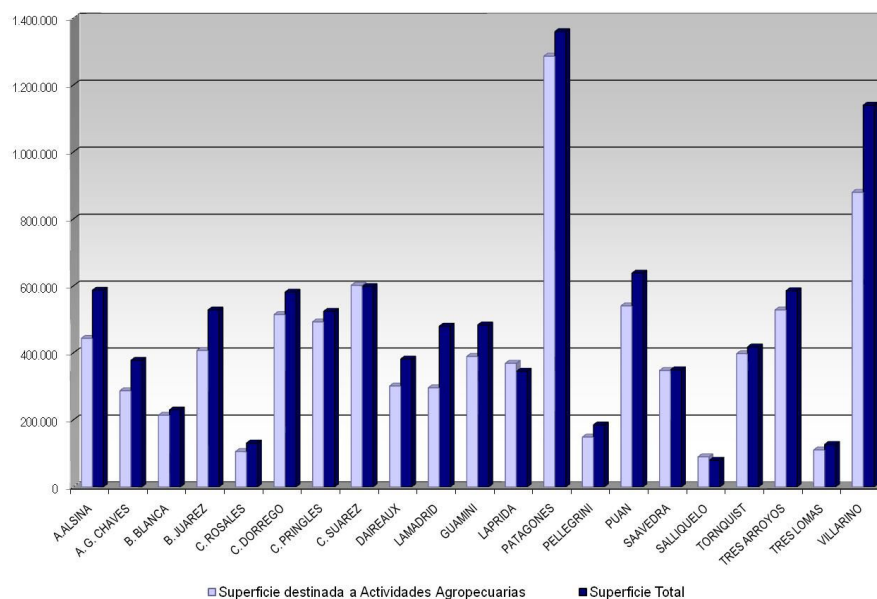


Figura II.13: Destino económico de la superficie territorial en el SOB

Fuente: Elaboración propia en base a datos CNA 2002

En el gráfico de la figura II.13 puede observarse que en los partidos que integran el sudoeste bonaerense se destina gran parte de la superficie a actividades agropecuarias. No se incluye Monte Hermoso, ya que la superficie total del distrito es muy pequeña y prácticamente urbana.

En cuanto al tipo de actividad agrícola de la región, tal como se puede apreciar en la figura II.14, el cultivo por excelencia en la campaña 2006-2007 fue el trigo, que naturalmente ocupó la mayor superficie afectada. Lo siguieron la soja y el girasol; siendo escasa la extensión destinada a alpiste, centeno y sorgo.

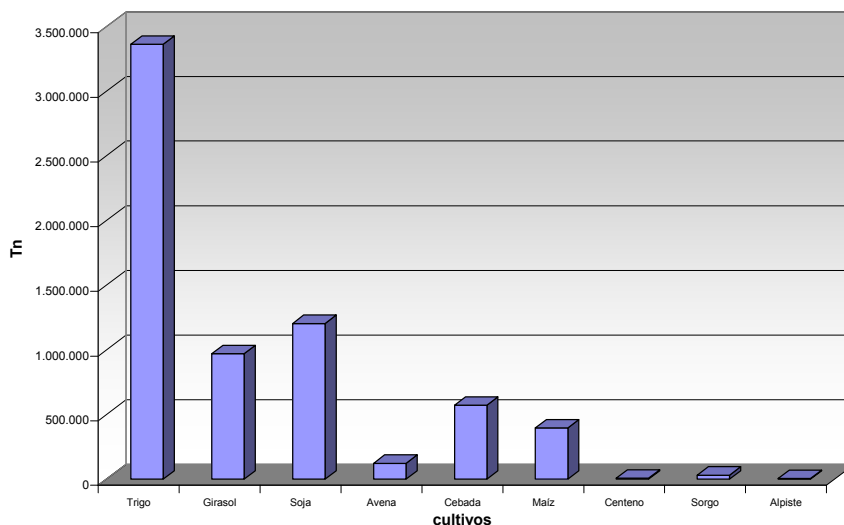


Figura II.14: Producción agraria del SOB en toneladas de grano

Fuente: Elaboración propia en base a Datos Campaña 2006-2007 SAGPyA. 2007 - Información procesada por CITAB - Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Según los datos disponibles para la campaña siguiente (2007/08)²⁶, tanto el girasol, el maíz como la soja registraron una variación positiva respecto a los datos observados en la figura II.14 (del 36%, 33% y 0,2% respectivamente).

En tanto el trigo registró una variación negativa (12%). Debido a que la caída en la producción de este grano también se observó en el total de la Provincia de Buenos Aires, y en un porcentaje similar, el Sudoeste sigue conservando una porción importante de la producción triguera respecto al total provincial (40%). Siguiendo el análisis de la producción de trigo, en la campaña 2007/08 el partido de Coronel Dorrego desplazó a Tres Arroyos, quien había ocupado el primer puesto en la producción durante los últimos años. Así, produjo casi el 18% del trigo de la región, algo más de 543 mil toneladas. Lo siguieron Tres Arroyos, Adolfo Alsina y Coronel Pringles. Si se aparta a Adolfo Alsina, el resto de los partidos mencionados son limítrofes y por lo tanto comparten similares características edafoclimáticas. Sumados, estos cuatro distritos, aportaban casi el 50% del trigo producido en la región. De la última campaña que se pudo obtener datos (2008/09)²⁷, salvo cuatro de los distritos que componen el SOB, todos registraron una merma en la producción respecto a la campaña anterior. Aquí, Tres Arroyos volvió a adquirir el primer puesto en la producción triguera.

²⁶ Datos campaña 2007/08. Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Coordinación Económica.

²⁷ Datos campaña 2008/09. Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Coordinación Económica.

En cuanto a la producción de girasol ²⁸, el distrito de Tres Arroyos también lideraba la producción desde la campaña 2004/05 a la 2007/08, con un promedio de 240 mil toneladas. De la última campaña de la que se pudo obtener datos (2008/09), todos los partidos del SOB registraron una disminución en la producción de esta oleaginosa, que alcanzó a superar el 50% si se la compara con la campaña anterior. Para este período, Tres Arroyos deja el primer puesto y es Guaminí el que lidera la producción del SOB aportando 104 mil toneladas.

Como ha ocurrido en todo el país, el cultivo que ha tomado importancia en los últimos años en el SOB es la soja, que experimentó un incremento en la producción del 35% entre la campaña 2004 y 2008 (de 893.260 toneladas a 1.205.059). Según la campaña 2007/08 era Coronel Suárez el principal productor con 216 mil toneladas, lo que representó aproximadamente el 18% de la producción regional. De los 134 partidos que integran la provincia de Buenos Aires, los tres distritos que alcanzaron una mayor variación en la producción de soja (campaña 2006-2007) con relación al período anterior pertenecen al SOB²⁹. Un giro importante en la producción de esta oleaginosa se generó a partir del año 2008. Si se compara la producción total del SOB de la campaña 2007/08 respecto a la del año siguiente, se observa una merma del 44% (de 1.205.059 toneladas a 673.026). Durante ese período, todos los partidos de la región registraron una variación negativa en la producción, con excepción de Pellegrini que obtuvo un aumento del 17%. El mayor productor de la región, según los últimos datos oficiales correspondientes a la campaña 2008/09, es Daireaux con 113 mil toneladas producidas. Así, desplazó del primer puesto a Coronel Suarez quien registró una disminución en la producción del 70% entre la campaña 2007/08 y la siguiente. Como se observa en la figura II.14, para la campaña 2006/2007 la soja ocupaba el segundo lugar en la producción de granos de la región. Aún así, el SOB aportaba tan sólo un 10% a la producción total de la Provincia.

²⁸ Datos Campaña 2004/05, 2005/06, 2006-07, 2007/08, 2008/09 - Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Coordinación Económica. Campaña 2007/08.

²⁹ Coronel Suarez (151%), Saavedra (86%) y Tornquist (72%).

II.1.3.c. Ganadería

La ganadería tuvo siempre un rol muy importante dentro de las actividades productivas que se desarrollan en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, las circunstancias climáticas y de mercado, parecen haber tenido alto impacto en la actividad en el SOB. Los gráficos de la figura II.15, que datan del 2002, muestran que en ese momento el sudoeste bonaerense guardaba una distribución de las diferentes especies similar a la del resto de la provincia.

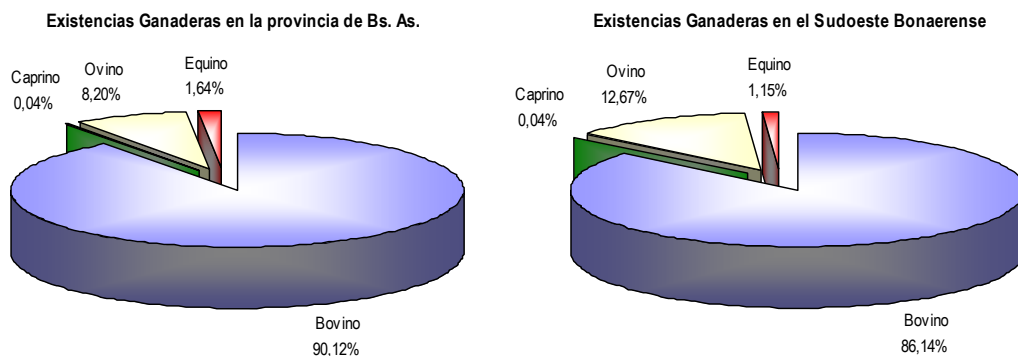


Figura II.15: Existencias ganaderas en la provincia de Bs. As. y en el SOB

Fuente: Elaboración propia en base a Datos CNA 2002 - Información procesada por CITAB - Banco de la Provincia de Buenos Aires. 2005

El cuadro de la figura II.16 proporciona, para esa época, la contribución del sudoeste bonaerense al total de la provincia de Buenos Aires para cada una de las especies ganaderas.

Relación existencias ganaderas por especie Sudoeste Bonaerense / Total de la Provincia	
Ganado	Participación (%)
Bovino	30,31%
Ovino	48,95%
Equino	22,22%
Caprino	32,14%

Figura II.16: Contribución del SOB al total provincial

Fuente: Elaboración propia en base a Datos CNA 2002 - Información procesada por CITAB - Banco de la Provincia de Buenos Aires. 2005

Allí, la participación del SOB en las existencias ganaderas totales de la provincia de Buenos Aires era mayor en el ganado ovino, con casi un 49%, y menor en el ganado bovino, sumando alrededor del 30% del número total de cabezas. Era un resultado esperable en una región que tiene en gran parte de sus tierras un régimen pluvial muy inferior al promedio provincial, y una configuración semiárida.

Yendo al análisis particular del rubro que ocupa la mayor proporción de la producción ganadera, el ganado bovino, el SOB ha perdido en promedio el 40,62% de su stock desde la segunda vacunación de 2007 respecto del mismo período de 2009³⁰. Si bien todos los distritos de la Provincia reflejaron una caída en el stock bovino, el sudoeste tuvo una merma superior al promedio provincial (que fue de 37,17%).

Adolfo Alsina fue el distrito que perdió el mayor porcentaje de cabezas para ese período (56,39%), siguiéndolo Benito Juárez (54,39%) y Patagones con el 48,9%.

La falta de lluvias es la razón principal de la intensa baja en el stock. Debido a las características del proceso productivo y a los ciclos naturales de la ganadería, se estima que se prevén varias campañas para su recomposición.

Para el año 2009, Villarino fue el distrito con mayor número de cabezas de ganado (253.419) y Coronel Rosales con menor número (36.346).

Los partidos de Saavedra y General Lamadrid, con una disminución en el stock de 45,37% y 47,1% respectivamente, registran otro indicador que los sitúa en un futuro más complejo. Se trata del porcentaje de parición (relación ternero-vaca) que, en el caso de Saavedra, fue para el año 2009 de 0,372 (viniendo de 0,686 para el 2008 y de 0,674 para el 2007), el más bajo de todo el sudoeste. El caso de General Lamadrid es similar, con un porcentaje de parición al 2009 de 0,47 viniendo de 0,81 para el 2008 y de 0,80 para el 2007.

El caso de Coronel Suárez es diferente. Si bien la pérdida de stock fue importante (del 44,6%), esta baja se debió en gran parte al avance de la agricultura (en particular de la soja). Aquí la relación ternero/vaca es cada vez mayor: 0,793 en 2007; 0,860 en 2008 y 0,902 en 2009.

³⁰ Datos extraídos del “Mensual ganadero”. Sector de ganados y carnes. Elaborado por la Dirección de Estudios Económicos de la Bolsa de Cereales y Productos de Bahía Blanca. Diciembre de 2010.

II.1.3.d. Sector industrial³¹

Para describir al Sector Industrial del SOB se tomará como referencia los partidos que presentan Agrupamientos Industriales y que se encuentran comprendidos en el informe de Parques y Sectores Industriales de la Provincia de Buenos Aires, realizado por el Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses (CITAB). En los demás distritos, si bien existe algún grado de actividad industrial, es de poca significación.

Como puede verse en la figura II.17, en la provincia de Buenos Aires existen aproximadamente 4.130 hectáreas destinadas a Agrupamientos Industriales, de las cuales sólo unas 582 pertenecen al sudoeste bonaerense, lo que representa el 14% de la superficie total provincial.

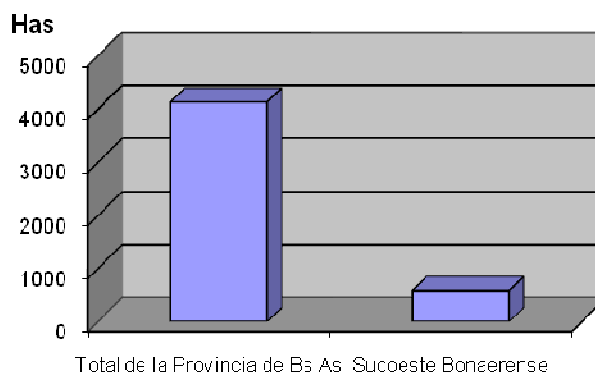


Figura II.17: Superficie ocupada por agrupamientos industriales

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por el CITAB 2007

Desde el punto de vista de mayor superficie dedicada a agrupamientos industriales, en el SOB sobresalen tres distritos, Bahía Blanca, Tres Arroyos y Coronel Pringles, con 170, 85 y 80 hectáreas respectivamente. Luego podría identificarse un segundo grupo de distritos, con 50 a 20 hectáreas, como son Coronel Suárez, Villarino, Saavedra, Patagones y Coronel Dorrego. Los restantes partidos poseen una superficie aún menor (inferior a 20 has). Esta distribución puede observarse en detalle en la figura II.18.

³¹ Un análisis detallado de la Industria Manufacturera para la región del SOB puede encontrarse en Donato (2008).

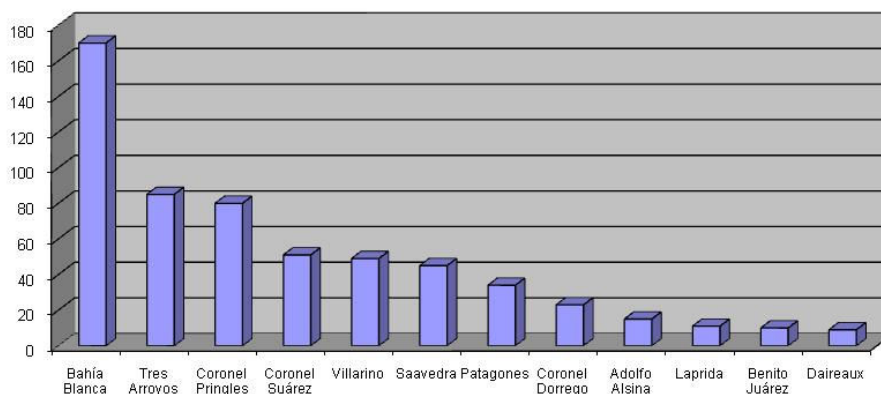


Figura II.18: Superficie dedicada a agrupamientos industriales en distritos del SOB

Fuente: Elaboración propia en base a datos procesados por CITAB 2007

La distribución de acuerdo al número de empresas por rubro de los distritos del SOB comprendidos en el informe de Parques y Sectores Industriales de la Provincia de Buenos Aires, se muestra en la figura II.19. Allí puede observarse que el rubro con mayor cantidad de empresas es el de Servicios al sector industrial, con un 19% de participación en el total, del que hay 34 empresas distribuidas entre la ciudad de Bahía Blanca, Saavedra y Tres Arroyos. Por supuesto, la mayor concentración de empresas de este rubro se encuentra en la ciudad de Bahía Blanca, con alrededor del 85% del total. Esto es consecuencia natural de la existencia de varias empresas petroquímicas de gran porte que demandan estos servicios, así como de una zona portuaria comercial, a quien también proveen.

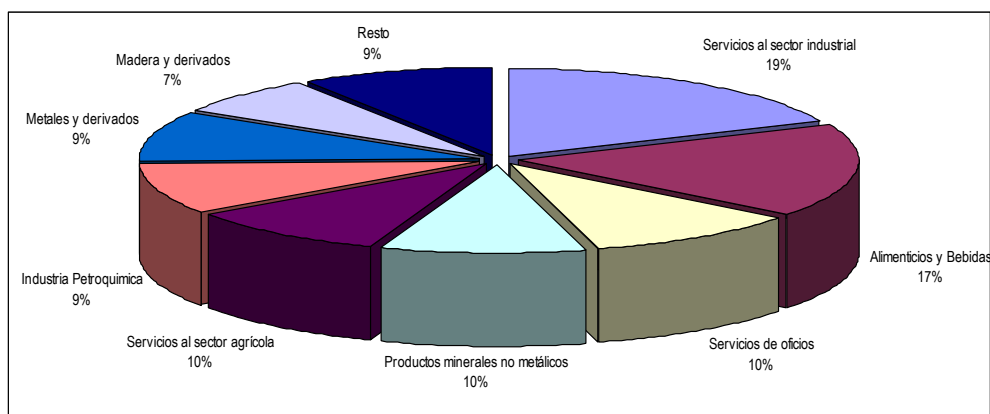


Figura II.19: Porcentaje de empresas por rubro en el SOB

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CITAB (2007)

El rubro que sigue en orden de importancia es el de Alimentos y Bebidas, con un 17% de participación en el total de empresas. Este rubro comprende tanto el procesamiento y la elaboración de alimentos y bebidas, como la provisión de implementos y equipamientos para dicha elaboración. Uno de los factores que explican la importancia de este rubro entre las localidades del SOB está dado por el peso relativo del sector agrícola-ganadero en la actividad económica de la región. En este sentido, el procesamiento y elaboración de alimentos y bebidas responde en gran medida al intento de agregar valor a los insumos provenientes del sector primario. Este tipo de industria se encuentra presente en la mayoría de los distritos considerados, con mayor participación en Tres Arroyos y Saavedra.

Otro rubro de importancia para el SOB es el de servicios al sector agrícola. En el mismo se incluyen aquellas empresas dedicadas al acopio, procesamiento y clasificación de semillas, a la comercialización y distribución de agroquímicos, y a la reparación de maquinarias e implementos agrícolas. De las tres, la primera es la que presenta mayor importancia en la región medida según el número de empresas dedicadas a esa actividad. La mayor concentración de empresas del rubro se encuentra en la localidad de Saavedra, la que cuenta con 8 establecimientos de este tipo.

Respecto al rubro de la industria petroquímica, éste es de gran importancia en el SOB. Las empresas de este tipo se encuentran prácticamente concentradas en Bahía Blanca, conformando el denominado Polo Petroquímico de Bahía Blanca. Hay que considerar que si bien su número no es tan elevado, son en general empresas de gran porte que contribuyen de manera significativa al PBG regional.

II.1.3.e. Turismo

El turismo no es una actividad que se asocie naturalmente al SOB, aunque en su extenso territorio ofrece algunos atractivos de gran nivel. Ejemplo de ello son sus playas que presentan una calidad única debido a sus extensiones y a la temperatura del agua. Allí se destacan destinos como Monte Hermoso, Claromecó y Pehuen-có. Otro ejemplo son los paisajes serranos del Sistema de Ventania, donde se encuentran las localidades de Sierra de la Ventana, Villa Ventana y Villa Arcadía, en las que se desarrolla el turismo alternativo y en las que el contacto con la naturaleza representa el principal atractivo. Estas localidades mencionadas cuentan con gran potencial de crecimiento,

aunque las vinculadas con el turismo de sol y playa conviven con el problema de la estacionalidad, tan difícil de sortear.

Otros atractivos que generan un turismo incipiente en los municipios del SOB están relacionados con el turismo termal, cuyo exponente más notorio es Adolfo Alsina con las Termas de Carhue y Villarino con las de Pedro Luro, el turismo en espacio rural en el que se destaca el turismo de estancia principalmente en los partidos de Saavedra y Tornquist, el turismo histórico y cultural en Patagones y Coronel Pringles. Al respecto Bustos Cara (2001, p. 13) indica que, “las diversas formas de ecoturismo, agroturismo, turismo-rural y etno-turismo significan en tanto formas de turismo alternativo, opciones válidas para el habitante del campo y los pueblos”. Complementan la oferta turística del SOB la pesca deportiva en playas y lagunas, fiestas y celebraciones locales, el turismo religioso, entre otros³².

II.2. Los Pequeños y Medianos Municipios Urbano-Rurales de la región

Esta sección estará destinada al análisis específico de los pequeños y medianos municipios urbano-rurales del SOB, para quienes se propone en el capítulo V una metodología para instalar un proceso planificado de desarrollo endógeno, participativo y sostenible en el tiempo.

A continuación se realizará una revisión de los criterios de clasificación urbano-rural (apartado II.2.1) y de los criterios de clasificación por tamaño (apartado II.2.2). Esto servirá de base para plantear un criterio de clasificación propia de los PyMMURs del sudoeste bonaerense (apartado II.2.3). Luego se detallarán algunos aspectos característicos de estos municipios (apartado II.2.4), para finalizar con ciertos elementos que dificultan su desarrollo (apartado II.2.5).

³² Un detalle de los atractivos recreativos y turísticos de cinco municipios del SOB (Coronel Pringles, Coronel Rosales, Monte Hermoso, Tornquist y Villarino) puede encontrarse en Schroeder y Formiga (2009).

II.2.1. Revisión de criterios de clasificación urbano-rural

La separación entre población urbana y rural no ha sido claramente establecida. En palabras de Rodríguez y Saborío (2008, p. 2) “No existe consenso a nivel internacional sobre cómo diferenciar entre lo urbano y lo rural. Sin embargo, la necesidad de lograr mayor claridad en esa distinción es un tema reconocido por las autoridades nacionales y organismos internacionales de cooperación para el desarrollo”. A partir de esa necesidad, surgen diferentes elementos que se emplean para diferenciarlos. Así, es posible encontrar criterios que se basan en normas legales o factores socioeconómicos, en la cantidad o densidad poblacional, en la proximidad entre núcleos de población, según la ocupación de la PEA, entre otros. Faiguenbaum (2011) en el capítulo VI³³ de un estudio elaborado para la CEPAL, analizó las definiciones oficiales del concepto urbano-rural en una gran cantidad de países a nivel mundial.

Entre los criterios de diferenciación comúnmente utilizados se encuentra el etimológico. Así, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a lo rural y urbano en base a lo siguiente:

Rural: 1. adj. Perteneiente o relativo a la vida del campo y a sus labores. 2. adj. Inculto, tosco, apegado a cosas lugareñas.

Urbano: 1. adj. Perteneiente o relativo a la ciudad. 2. adj. Cortés, atento y de buen modo. 3. m. Individuo de la milicia urbana.

Como se puede observar, desde una perspectiva etimológica se puede identificar dos formas particulares para la separación entre lo urbano y lo rural. El primero se basa en la asociación tradicional entre (rural) campo y (urbano) ciudad. El segundo se refiere a lo rural como sinónimo de tosco y a lo urbano como de buen modo, asociando al primero directamente con una situación de atraso. Esta cuestión está en la mira de varios autores que intentan redefinir lo rural, disociándolo de aquel concepto adoptado e influido por las teorías del desarrollo y los ideales de modernización de los años cincuenta y sesenta.

Otro criterio, asociado a la actividad económica, es el del uso del suelo. Los desarrollos conceptuales derivados del uso de la tierra sugieren que en lo urbano se localizan oficinas, comercios y establecimientos sensibles a los costos de comunicación interpersonales. Luego hacia fuera se localizan, progresivamente, manufacturas ligeras,

³³ Ese capítulo proviene de otro trabajo realizado por el mismo autor en colaboración con Mina Namdar-Irani, “Definiciones de “rural y/o urbano en el mundo” para la CEPAL, año 2005.

manufacturas pesadas, agricultura intensiva y agricultura extensiva (Polèse, 1998, en Rodríguez y Saborío, 2008). Bajo este criterio es posible separar a la población rural como aquella en la cual predomina la actividad primaria y a la población urbana, en la que prevalece la actividad secundaria y terciaria.

El criterio de asentamiento de población o demográfico es una clasificación relacionada con la cantidad (número) de personas que habitan en un determinado territorio. “El indicador más frecuente entre las definiciones técnicas de lo rural es el de **límite poblacional**, es decir, aquél que considera rurales aquellas localidades ubicadas por debajo de un cierto límite o umbral, incluyendo a la población dispersa” (Castro y Reboratti, 2008, p. 18). Como ya se dijo anteriormente, los elementos contemplados para decidir si una población es urbana o rural varían según los organismos que realizan los estudios. En la Argentina, instituciones nacionales como el INDEC utilizan este criterio poblacional para diferenciarlos. Así, la población se clasifica como urbana cuando reside en aglomeraciones de 2.000 y más habitantes y como rural cuando reside en campo abierto o en aglomeraciones de menos de 2.000 habitantes. Dada la variedad de situaciones que se observa a nivel mundial, cada Oficina Estadística Nacional está en mejor posición para establecer los criterios más apropiados para caracterizar las áreas en sus respectivos países. Por ejemplo en Japón las poblaciones con menos de 30.000 habitantes son consideradas rurales, un parámetro 15 veces mayor al adoptado en nuestro país.

Otro elemento comúnmente utilizado para lograr la diferenciación entre poblaciones es la densidad demográfica. El mismo contempla el número total de habitantes de un territorio dividido su superficie, expresado normalmente en habitantes por kilómetro cuadrado. Uno de los organismos mundiales que adopta este criterio es la OCDE. Así considera rurales a las comunas con una densidad menor a 150 habitantes por km^2 (500 hab/ km^2 para el caso de Japón) y urbanas aquellas con una densidad mayor a ese número. Siguiendo este criterio todos los municipios del sudoeste bonaerense (incluida la ciudad cabecera regional, Bahía Blanca) serían clasificados como municipios rurales³⁴.

La distancia es otro parámetro comúnmente utilizado para esta diferenciación. Bajo este criterio, se considera población rural a aquella cuya distancia a zonas urbanas es superior a una hora de viaje en transporte automotor. En un reciente estudio realizado

³⁴ Es posible observar los datos de la densidad demográfica en los municipios del SOB en el inciso II.1.2.a.

en América Latina, el Banco Mundial ha complementado el criterio de densidad de población de la OCDE incorporando la distancia a centros urbanos, medida en tiempo necesario para acceder a la ciudad más cercana (Castro y Reboratti, 2008).

Algunos países u organismos internacionales realizan una clasificación desglosada del gradiente urbano-rural. La OCDE caracteriza a cada región dependiendo de la proporción de población rural que contenga. Así, establece tres categorías: a) *regiones predominantemente rurales*, con más del 50% de la población en comunas rurales; b) *regiones intermedias*, con población rural entre el 15 y el 49%; y c) *regiones predominantemente urbanas*, con población rural menor al 15%. Algunos países que adoptan este criterio definen a las regiones intermedias como urbano-rurales.

II.2.2. Revisión de criterios de clasificación por tamaño

También para esta clasificación se pueden encontrar diferentes criterios. En este caso resulta evidente que el mismo diferirá de un país a otro dependiendo de la población total con la que cuente. En otras palabras, la clasificación del tamaño del territorio particular será relativa al tamaño de la población total. Para el caso de Argentina, Arroyo (2003) distingue cinco tipos de municipios: municipios rurales (hasta 2.000 habitantes), municipios chicos (2.000 a 10.000 habitantes), municipios grandes (10.000 a 100.000 habitantes), ciudades intermedias (100.000 a 250.000 habitantes) y áreas metropolitanas (más de 250.000 habitantes).

Otra clasificación la efectúan Llorens et al. (2002), con la finalidad de analizar una serie de casos de desarrollo económico local en América Latina. A tal efecto, realizan una distinción de 4 tipos de municipio por tamaño: Ciudades metropolitanas (con más de 1,5 millones de habitantes), municipios grandes (entre 150.000 y 1,5 millones de habitantes), municipios medios (entre 15.000 y 150.000 habitantes) y Municipios rurales y pequeños (con menos de 15.000 habitantes).

II.2.3. Criterio de clasificación propia

Como se ha visto en el apartado II.2.1, las alternativas de empleo de ciertos criterios o de sus posibles combinaciones para clasificar a un dado municipio como

urbano-rural, son muchas. Al respecto, Rodríguez y Saborío (2008) destacan que las Naciones Unidas reconoce que no es posible ni deseable adoptar criterios uniformes de clasificación y que en cada situación (cuando no existen recomendaciones generales) habrá que establecer las propias definiciones. Es por ello que en el presente apartado se realizará una clasificación de municipios adecuada a los objetivos de este trabajo. A continuación se detallarán los parámetros adoptados para clasificar a cada municipio según el tipo (urbano, urbano-rural o rural) y el tamaño (pequeño, mediano y grande).

Para la caracterización según el tipo, se ha seleccionado el criterio de asentamiento de la población, que se basa en la determinación de un umbral de tamaño de población aglomerada a partir del cual se considera a la población como “urbana” y por debajo del cual como “rural”. La determinación de este umbral para el caso de Argentina lo establece el INDEC, y como ya fuera comentado en el apartado II.2.1, es de 2000 habitantes. A partir de esta clasificación básica, se construirá una tipología de municipios según su grado de urbanización-ruralidad, con una sensible diferencia a la utilizada por la OCDE, ya planteada en el apartado recientemente nombrado. Según Castro y Reboratti (2008) la heterogeneidad de situaciones que se observa a nivel global lleva a muchos autores a la necesidad de plantear, en contra de la dicotomía urbano-rural, la existencia de un continuum de situaciones, esto es, un gradiente de posibilidades. Tomando en cuenta ello aquí se propone una distinción en tres tipos:

- Urbano: Corresponde a todos aquellos municipios donde menos del 10% de la población habita en una comunidad rural.
- Urbano-rural: Corresponde a todos aquellos municipios donde entre el 10% y el 60% de la población habita en una comunidad rural.
- Rural: Corresponde a todos aquellos municipios donde más del 60% de la población vive en una comunidad rural.

El empleo de este criterio también permite caracterizar a los municipios como urbano-rurales, considerando al total de la población (que habita en ambos sectores) de manera conjunta. Esta perspectiva es muy funcional, ya que en general coincide con la de las autoridades locales a las que les interesa el bienestar de ambos sectores, ya que no les es posible dejar fuera de los beneficios de un proceso de desarrollo a un porcentaje significativo del total de los votantes. Esto conduce a visualizar al desarrollo local de

manera integral, y a programar acciones que contemplen a ambos sectores en forma paralela. Al respecto Albuquerque (2003a) plantea que el enfoque de desarrollo local:

“incluye una consideración integrada de la funcionalidad entre lo rural y lo urbano, que en el planteamiento tradicional ha sido contemplada dentro de una visión supeditada del desarrollo agrario al desarrollo industrial y de servicios. Esta visión tradicional ha identificado desarrollo rural y desarrollo agrario. Sin embargo, el desarrollo del medio rural no puede pensarse de forma aislada al desarrollo del medio urbano” (p. 11).

Para la clasificación según el tamaño, se adoptará como pequeños a los municipios con menos de 20.000 habitantes, medianos a aquellos con más de 20.000 y menos de 50.000 habitantes y grandes a los que cuentan con más de 50.000 habitantes. Podría incorporarse en esta clasificación a las ciudades intermedias y metropolitanas pero no es de interés a los fines del presente trabajo.

En la figura II.20 se sintetiza la clasificación de los municipios del sudoeste bonaerense en base a los criterios adoptados. Las siglas que pueden verse en la última columna a la derecha correspondiente a la clasificación, identifican además del ya mencionado PyMMUR, al PyMMU (pequeño y mediano municipio urbano), al GMUR (gran municipio urbano-rural) y al GMU (gran municipio urbano).

Municipio	Total	Urbano	Rural	Tamaño	Tipo	Clasificación
A. ALSINA	16.245	11.600 (71,41%)	4.645 (28,59%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
A. G. CHAVEZ	12.037	8.613 (71,55%)	3.424 (28,45%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
B. BLANCA	284.776	283.149 (99,43%)	1.627 (0,57%)	grande	urbano	GMU
B. JUAREZ	19.443	15.881 (81,68%)	3.562 (18,32%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
C. ROSALES	60.892	57.296 (94,09%)	3.596 (5,91%)	grande	urbano	GMU
C. DORREGO	16.522	11.644 (70,48%)	4.878 (29,52%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR

C. PRINGLES	23.794	20.605 (86,60%)	3.189 (13,40%)	mediano	urbano-rural	PyMMUR
C. SUAREZ	36.828	29.655 (80,52%)	7.173 (19,48%)	mediano	urbano-rural	PyMMUR
DAIREAUX	15.857	10.932 (68,94%)	4.925 (31,06%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
LAMADRID	10.984	7.923 (72,13%)	3.061 (27,87%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
GUAMINI	11.257	6.812 (60,51%)	4.445 (39,49%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
LAPRIDA	9.683	8.178 (84,46%)	1.505 (15,54%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
MTE. HERMOSO	5.602	5.394 (96,29%)	208 (3,71%)	pequeño	urbano	PyMMU
PATAGONES	27.938	21.894 (78,37%)	6.044 (21,63%)	mediano	urbano-rural	PyMMUR
PELLEGRINI	6.030	5.031 (83,43%)	999 (16,57%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
PUAN	16.381	10.124 (61,80%)	6.257 (38,20%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
SAAVEDRA	19.715	15.929 (80,80%)	3.786 (19,20%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
SALLIQUELO	8.682	7.522 (86,64%)	1.160 (13,36%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
TORNQUIST	11.759	6.066 (51,59%)	5.693 (48,41%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
TRES ARROYOS	57.244	48.162 (84,13%)	9.082 (15,87%)	grande	urbano-rural	GMUR
TRES LOMAS	7.439	6.685 (89,86%)	754 (10,14%)	pequeño	urbano-rural	PyMMUR
VILLARINO	26.517	18.874 (71,18%)	7.643 (28,82%)	mediano	urbano-rural	PyMMUR

Figura II.20: Clasificación de los municipios del sudoeste bonaerense

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (INDEC).

De la figura II.20 se observa que, de acuerdo con la clasificación propuesta, la gran mayoría de los municipios del SOB es PyMMUR. El criterio que aquí se plantea deja afuera de la categoría de PyMMUR, por cuestión de tamaño y/o por ser considerados urbanos, no sólo a Bahía Blanca sino también a Coronel Rosales, Tres

Arroyos y Monte Hermoso. Esto parece adecuado, ya que los citados municipios muestran características diferenciales respecto a los restantes municipios del SOB.

II.2.4. Elementos adicionales propios de los PyMMURs³⁵

En la sección II.1 se ha hecho referencia a algunos elementos generales que caracterizan a la región sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Resulta claro que estos factores también deberán considerarse como propios de los municipios que la integran, y por lo tanto contribuyen a describir a los PyMMURs del SOB.

Sin embargo, los pequeños y medianos municipios del interior del sudoeste bonaerense exhiben ciertos rasgos culturales y sociales muy similares, no incluidos en la descripción anterior.

En este apartado se intenta reflejar algunos aspectos particulares de los PyMMURs de la región. Para ello, se describirán algunos elementos que los diferencian de otras localidades, así como las características de ciertos actores claves y la relación entre los mismos.

Tal como se refleja en la figura II.20, fuera de este análisis quedarán los distritos de Bahía Blanca, Coronel Rosales, Tres Arroyos y Monte Hermoso, ya que por su tamaño y composición poblacional, no forman parte de (ni tienen las mismas características que) los PyMMURs objeto de estudio.

II.2.4.a. Situación comparativa

El Sudoeste Bonaerense, cuya extensión territorial y otras características fueron descritas en la Sección II.1, conforma un ámbito particular dentro de la Provincia de Buenos Aires. A pesar de que comparado con otras regiones del país la riqueza de sus tierras es aceptable, en gran parte de su extensión (hacia el sur y el oeste) es sin duda, la región menos favorecida de la Provincia. Como se resaltara en el Informe del Plan de Desarrollo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (2008, p. 4): “Buenos Aires suele identificarse como la principal provincia generadora de recursos de nuestro país, por una capacidad productiva extraordinaria dada por su industria, comercio y actividad

³⁵ Este apartado contiene información elaborada por Porras (2005).

agropecuaria (...) Sin embargo, el Sudoeste Provincial no posee esas condiciones de excepción”. Analizando los datos del producto bruto geográfico del año 2003, se puede observar que el SOB contribuyó en una cuantía menor al 7% en el total provincial³⁶, y si se elimina de la muestra a Bahía Blanca y Coronel Rosales lo hizo en un poco más del 4%.

Tampoco ayuda el hecho de estar ubicada en el punto más lejano respecto a la ciudad capital. Su baja concentración demográfica no es precisamente un incentivo para la realización de obras, sean públicas o privadas. Así por ejemplo, el pavimentado de tramos estratégicos de ruta, como el que une Paraje Frapal con Saldungaray, tardan años en decidirse, aún en épocas como las recientes, en las que hay una gran inversión en obras viales e incluso se han ejecutado cientos de kilómetros de autopistas.

Entre las actividades que usualmente se destacan como potencial alternativa para el desarrollo del SOB, es el turismo. Así parecen indicarlo la larga extensión de playas en el litoral Atlántico (500 Km de costa marítima), sus lagunas aptas para la pesca y las prácticas deportivas, sus sierras y su rica historia. Pero justamente por sus distancias a los centros poblados, los balnearios no alcanzan el desarrollo de aquellos ubicados más al norte, y Sierra de la Ventana no logra alcanzar la importancia turística de Tandil. Sus lagunas quizás sean más ricas en recursos pesqueros, pero las de Monte y Chascomús son más accesibles (por su distancia) para los habitantes de los grandes centros urbanos. Por último, el sudoeste bonaerense ha sido testigo de importantes hitos históricos, sólo que algunos de sus testimonios no han sobrevivido (Fortaleza Protectora Argentina en Bahía Blanca, Club Hotel en Villa Ventana, Epecuén en Adolfo Alsina, etc.), y los otros se encuentran demasiado diseminados en la extensa geografía como para representar un atractivo de valor comercial.

II.2.4.b. Principales fuentes de recursos

Es evidente que la naturaleza de las principales fuentes de recursos en cualquier territorio define muchas de sus características y en cierta medida determina la cultura de sus habitantes. En los PyMMURs del sudoeste bonaerense, la principal fuente de recursos es el agro³⁷. Sin embargo la tierra y las condiciones climáticas no son

³⁶ Datos extraídos en la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

³⁷ Ya se ha descrito de manera más detallada en el inciso II.1.3.a

igualmente favorables en toda la región, lo que conduce a los habitantes a orientarse hacia determinados tipos de explotación. Aún dentro de los agricultores, están los beneficiados por tierras más fértiles, como es el caso, entre otros, de la región de Tres Arroyos, y los de regiones prácticamente semiáridas del sur de la provincia.

No dejan de tener importancia las otras fuentes de recursos, cuando su aporte es de alguna significación, y principalmente si derrama sobre un gran número de habitantes. Es el caso del turismo receptivo, actividad que ha cobrado un auge inusual en el país y la provincia. Como ya se explicitó con anterioridad, no son tantas las riquezas que el SOB ofrece en esta línea, e incluso en los pocos lugares donde el recurso está, no ha sido aún explotado en todas sus posibilidades. Sin embargo, no hay quien no esté prestando atención directa a este tema, y aquellos que no tienen otras alternativas, las están buscando a través del turismo rural. El punto es que la industria del turismo obliga al desarrollo de pautas culturales muy fuertes, y hoy se está observando que prácticamente en todos los gobiernos municipales hay algún grado de “contagio”.

Respecto a la cuestión del desarrollo industrial, como ya fuera descrito en el inciso II.1.3.d, en el interior del SOB sólo se verifica en pequeña escala y en las ciudades de mayor tamaño (Coronel Suárez, Coronel Pringles, Villarino, Pigüé). En las demás puede encontrarse algún emprendimiento industrial aislado, que puede incluso tener impacto directo sobre el pueblo donde está asentado, pero su contribución no alcanza a ser significativa respecto al total de los recursos del distrito. Sin embargo, también la cultura industrial tiene pautas muy fuertes, y su importancia proviene del valor que en la última mitad del siglo XX se le confirió desde los distintos gobiernos nacionales, al considerar a la industria como actividad primordial si se quería desarrollar al país. Resultado de esta cultura es que, nuevamente, se encuentra a gobernantes de distritos con perfil decididamente agropecuario, con sensación de deuda para con su comunidad, por no haber sido capaces de poner en marcha emprendimientos industriales.

Los pequeños municipios urbano-rurales de la región tendrán entonces como fuente de recurso principal a la actividad agropecuaria³⁸, lo que define las pautas culturales de sus habitantes, combinadas a su vez por pautas provenientes de las culturas

³⁸ Según datos del año 2003, el sector primario representaba más del 45% del PBG de los PyMMURs de la región del SOB (datos extraídos de la Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires).

propias de quienes viven de actividades derivadas de otras fuentes (industria, turismo, empleo público, etc.).

II.2.4.c. Distritos con más de una localidad de importancia

En este punto se quiere poner en relieve la importancia de una situación no siempre reconocida: la presencia, en un dado municipio, de una localidad con un número de habitantes similar al de la ciudad cabecera³⁹. Aunque éste no es el caso general, debería ser tenido en cuenta cuando está presente, ya que dos núcleos urbanos que concentren por partes iguales la mayor proporción de habitantes, genera una nueva problemática. El proceso natural en el tiempo es que se generen rivalidades, fomentadas por las inevitables asimetrías. En los casos extremos, los gobiernos locales pueden llegar a dudar sobre la conveniencia de impulsar un determinado proyecto en alguna de ellas, debido al costo político que puede acarrearle entre los vecinos de la otra.

Hoy se asiste en el SOB a varios intentos de autonomía liderados por los habitantes de segundas ciudades importantes de distintos distritos, que tienen su origen en una sensación de postergación de la que responsabilizan fundamentalmente a la ciudad cabecera.

II.2.4.d. Descripción de algunos elementos claves

Más allá de las características globales que puede exhibir un municipio del SOB, se puede intentar una caracterización de alguno de los elementos principales que lo componen. Se entiende que lo que sigue es la enumeración de cuestiones que no se verifican sólo en estos lugares, y ni siquiera pueden encontrarse rigurosamente presentes en todos los actores. Es sólo un intento cualitativo por describir lo que siempre es difícil de representar en forma sistemática, como lo es la conducta y el sentir de una población.

³⁹ Un caso particular es el distrito de Puán. Allí la ciudad cabecera (Puán) tiene menos población que Darregueira (otra localidad perteneciente al mismo distrito), con una diferencia de 654 habitantes según datos del Censo 2001 y de 700 habitantes según datos preliminares del censo 2010.

II.2.4.d.1. La gente

Se podría suponer que la gente es igual en todos lados, y que resultaría inútil cualquier intento diferenciador que pretenda identificar a los habitantes de los pequeños distritos urbano-rurales del SOB. Sin embargo vale la pena el intento, ya que un diagnóstico sobre este punto es necesario como herramienta de base de cualquier proyecto de desarrollo local, que deberá trabajar con y para la gente.

El habitante de los PyMMURs, y muy en particular el nacido y criado en el lugar, conoce a la mayoría de sus vecinos, o al menos tiene opinión formada sobre cada uno de ellos. Esto lleva a una conducta característica: raramente su aproximación a un dado proyecto se apoya sólo en su interés intrínseco; le importa mucho quién lo promueve, y antes de dar su opinión suele consultar sobre quiénes han estado de acuerdo y quiénes no. El tiempo y la frecuencia de las interacciones entre los habitantes las han favorecido y/o potenciado. En aquellos casos en los que se han desarrollado sentimientos negativos, será muy difícil propiciar iniciativas conjuntas.

Estos habitantes son comparativamente más activos que los de las grandes ciudades en las cuestiones políticas. Conocen personalmente a gran parte de los funcionarios del gobierno local, y han tomado partido: los apoyan o los critican.

Si bien las vinculaciones entre vecinos pueden ser positivas o negativas, los habitantes de estos distritos tienen en común un elemento: desconfían de todo aquél que no es del lugar, y mucho más si pretende interactuar con ellos. Sagastizabal (2007) realiza un trabajo en el cual analiza la opinión de los actores locales respecto a la relación entre el asentamiento de empresas y el desarrollo local. Se quiere establecer si esto genera para los habitantes un efecto positivo o negativo. Entre los que manifestaron opiniones negativas resaltaron que *“el pueblo se llena de gente extraña que contribuye al desorden, son molestos y acosadores”* o *“viene mucha gente extraña a trabajar, que contribuye al desorden en un pueblo tranquilo”*. El mismo autor sostiene que, respecto a los que son de afuera, son reiteradas las expresiones como que son gente extraña, molesta, que genera desorden y provoca perturbaciones sociales. Los habitantes entrevistados también manifiestan este temor a la radicación de “extraños” comprensible en poblaciones pequeñas, con muy bajo nivel de delito, en las que todas las familias se conocen y prevalecen las relaciones “cara a cara”, por lo que el crecimiento vertiginoso de la población es visualizado como amenaza al orden establecido. Por la descripción que el autor hace de estos dos municipios de la provincia

de Santa Fe, puede visualizarse que contienen características muy similares a la de los PyMMURs objeto de estudio del presente trabajo.

Respecto al crecimiento poblacional, gran parte de los habitantes de estos municipios no quieren que el pueblo crezca. Lo que los motivó a permanecer en él o a trasladarse al mismo fue su tranquilidad. En otras palabras, no está dentro del conjunto de elementos que componen su sensación de bienestar, un pueblo con una mayor cantidad de población, inseguridad y polución. Estos elementos deberán ser tenidos en cuenta al momento de plantear los objetivos generales y las actividades a proponer dentro del proceso planificado de desarrollo.

Asimismo, en los habitantes de este tipo de municipios, hay un sentimiento leve pero persistente de no ser tenidos en cuenta por los gobiernos centrales, que se basa en un conjunto de hechos en gran parte justificados.

Además de todo esto, no se debieran dejar de lado otros elementos que también entran en juego, agregando complejidad a un tema de por sí muy complejo. Por ejemplo las tensiones hombre de campo-hombre de ciudad, que denota que aún habitantes del mismo distrito tienen en ciertos puntos intereses y hasta culturas contrapuestas. O también el hecho de que, principalmente en lo que hace a la visión de un futuro, punto de partida de todo proceso planificado de DL, la gente suele tener en claro lo que quiere, pero no tanto lo que necesita.

II.2.4.d.2. Las instituciones

Prácticamente todos los autores que escriben sobre desarrollo local consideran a las distintas instituciones, en especial a las ONGs, como entidades fundamentales del proceso de cambio. En el caso particular de los PyMMURs, a pesar de sus tamaños relativamente pequeños, suele encontrarse un interesante número de instituciones locales, que en algunos casos logran alcanzar un importante grado de inserción social. Hay instituciones de distinta naturaleza. Algunas son de servicios, siendo común encontrarlas en forma de cooperativas (cooperativas eléctricas, de agua, etc.). Las hay de tipo gremial empresaria, siendo el ejemplo más común las sociedades rurales de cada localidad. Muchas de estas instituciones tienen una orientación decididamente benéfica, como las sociedades de beneficencia, y otras que velan por los intereses comunes de un sector de la población, como las sociedades de fomento.

Estas instituciones, cuyas comisiones directivas están conformadas por referentes locales, además de cumplir con sus objetivos estatutarios, suelen tener la vocación de apoyar o incluso llevar a cabo proyectos de interés comunitario.

Del contacto con referentes locales en el marco de actividades realizadas en el SOB, ha sido frecuente escuchar comentarios relativos a la baja participación de los jóvenes en las instituciones locales. También se lamenta la escasa interacción entre esas instituciones, aún cuando ciertas problemáticas son comunes. Por último, a la hora de enumerar dificultades se coincidía en la poca capacitación en cuestiones vinculadas con la formulación de los proyectos institucionales y la gestión de financiación para llevarlos a cabo. Sobre todos estos puntos podría impactar positivamente la puesta en marcha de un proceso planificado de desarrollo local. Estas cuestiones serán retomadas en el capítulo V, al presentar la metodología objeto de esta Tesis.

II.2.4.d.3. El Municipio

En estos distritos, el municipio es una institución omnipresente. A menor tamaño, mayor influencia en el quehacer de todos los días. Es por lo general el mayor dador de empleo, el único capaz de gestionar recursos externos, y el ámbito del que debe esperarse toda la obra pública.

Es el lugar donde se concentra el manejo de recursos comunitarios y la toma de decisiones, y las luchas por asumir el gobierno suelen ser las responsables de gran parte de los enfrentamientos o enemistades personales. El hecho de que todos los habitantes tengan algún tipo de relación o conocimiento cercano con los funcionarios municipales, conduce a formas de gobierno más familiares, incluso personalizadas. Es frecuente que al momento de tomar una cierta decisión, el intendente tenga en cuenta la opinión que generará o el impacto que producirá la medida sobre una persona determinada, y analice su probable reacción. Es común para la gente encontrar los funcionarios municipales por la calle o en reuniones sociales. El permanente intercambio de ideas hace que los gobernantes suelen sentir que tienen una percepción muy fina del sentir de los habitantes⁴⁰.

⁴⁰ Esta idea se relaciona con la capacidad que puede tener el Gobierno Local de un PyMMUR de estimar el impacto que generará en la comunidad la implementación de cierta actividad. Este hecho será empleado en el capítulo IV en el desarrollo del modelo de relación de intercambio.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es la situación política del gobierno local. Lo que importa en general es su relación con los poderes centrales, fundamentalmente el provincial con el que la interacción y la interdependencia son más visibles. Un elemento a considerar es si el signo político del gobierno local coincide o no con el provincial. Esta coincidencia puede facilitar, en la mayoría de los casos, la gestión de recursos. Como elemento que agrega mayor complejidad, pueden existir entre gobiernos del mismo signo diferencias internas, que complican toda negociación o gestión.

II.2.4.d.4. La posición frente al desarrollo

El desarrollo es un tema que en principio interesa a todos, al punto que algún autor reconocido en el tema ha llegado a afirmar que “el desarrollo es la utopía social por excelencia” (Boisier, 2001, p. 55). Si bien esto es cierto, en la práctica esta aseveración debe tomarse con adecuadas reservas. Sólo una pequeña minoría de los habitantes tiene motivación y decisión de comprometer algún esfuerzo en esta dirección. Una mayoría desearía un futuro mejor para su distrito, pero no hay consenso ni está segura de qué es “mejor”.

II.2.4.d.5. La relación entre los actores

La gente suele tener una posición crítica hacia las instituciones y el municipio, por el solo hecho de que no son capaces de resolverles todos los problemas, cosa que en el ideal esperan de ellos.

Las instituciones suelen accionar al compás de un individuo, o de un grupo de individuos dominantes. Estos líderes que muestran una proactividad diferencial están motivados, en general, por un estímulo extra-institucional. Este suele ser la búsqueda de alguna posición de poder particular, y como están decididos a utilizar todos los recursos a su alcance en pos de lograr su objetivo, usan consciente o inconscientemente a la institución como trampolín para alcanzar la posición deseada. Un objetivo muy frecuente de estos directivos es el político; si tienen vocación de liderazgo que puede ser más importante que liderar a la propia comunidad. Por lo tanto, siempre hay rumbos de colisión, cuando no, colisión efectivizada entre las instituciones y el gobierno del

momento. Se establece una competencia en términos de quién consigue más y mejores realizaciones, o por la autoría de una idea. En el extremo de ésta tensión, cada uno de los actores se preocupa por dificultar, y si es posible impedir, que los otros materialicen sus objetivos. Esto en muchos casos propone un escenario de todos contra todos, donde todos quieren y nadie puede. Siguiendo esta idea, Diez y Gutiérrez (2009) citan a Bustelo (1998) quién manifiesta:

“En América Latina es común encontrar dirigentes políticos enmascarados detrás de organizaciones sociales, ya sea cuando crean su propia ONG para captar recursos o cuando se insertan en alguna institución reconocida para presentarse como miembros de la dirigencia social; a este problema típico se suman los problemas de legitimidad interna en las organizaciones, la falta de consensos y la presencia de liderazgos no revalidados” (p. 44).

En el caso específico de un PyMMUR, el pequeño tamaño de las localidades que lo componen ejerce un “efecto claustrofóbico”, la comunidad entera está diariamente en contacto y las posibilidades de conflicto se potencian.

Cuando un actor lidera una institución, con frecuencia pertenece al partido de la oposición. Esto es así, porque cuando un partido político toma el poder local, el intendente electo debe recurrir a todos sus cuadros de valía para colocarlos en puestos políticos donde colaboran para el desarrollo de las áreas de gobierno. Estos puestos, son ideales para generar realizaciones que los posicionan a futuro frente a la comunidad, en cambio, los referentes del partido de la oposición quedan marginados de estos espacios y suelen canalizar su iniciativa tomando el control de las instituciones, posición en la cual los cuadros oficialistas han quedado en situación débil por estar ocupados en la gestión del día a día.

II.2.5. Elementos que dificultan el desarrollo de los PyMMURs

A partir del análisis de las particularidades de estos municipios, es posible revelar una serie de elementos vinculados a las mismas, y que dificultan el desarrollo del territorio. Estas problemáticas, al igual que alguna de las particularidades de los PyMMURs esbozadas anteriormente, serán útiles como insumo al momento de plantear

ciertos aspectos y herramientas de la metodología que se propone en el capítulo V. Entre estos elementos pueden destacarse:

- *Bajo número de habitantes.* Esta situación dificulta la posibilidad de conseguir recursos exógenos para financiar actividades de desarrollo. El bajo número de habitantes no sólo implica un bajo número de votos, sino que resta influencia de sus representantes, dificultando la llegada fluida a las esferas de decisión.
- *Migración de jóvenes.* Si bien ya fue tratado en el apartado II.1.2.c, resulta interesante resaltar nuevamente este punto ya que este es uno de los problemas importantes que enfrentan los PyMMURs del sudoeste bonaerense. Trae como consecuencia una constante pérdida de capital humano que difícilmente se recupera. Una posible solución a ese problema sería la capacitación in situ en áreas de interés local.
- *Bajo nivel de “patriotismo local” y sentido de arraigo.* Estos elementos deberían reforzarse, ya que con eso se evitaría que, por ejemplo, se considere que es una mala opción para los jóvenes quedarse en el lugar. Al menos en este aspecto, a un proceso planificado de desarrollo le sería de utilidad trabajar sobre un cambio cultural.
- *Debilidad económico-financiera del gobierno local.* Los PyMMURs suelen tener con frecuencia problemas de este tipo. Esto hace que manejen recursos que muchas veces alcanzan para poco más que el pago de sueldos y servicios⁴¹. Esto dificulta la implementación de actividades de desarrollo. En efecto, “para muchos municipios el pago de los sueldos a fin de mes resulta ser su principal política social, con lo cual pensar en reestructuraciones internas resulta una tarea muy complicada” (Arroyo, 2003, p. 109). De plantearse esta situación, un proceso planificado de desarrollo debería poner especial énfasis en la gestión de recursos externos. Para lo cual la capacitación de agentes locales en la gestión de financiación es una herramienta clave.
- *Políticas de desarrollo local promovidas desde organismos centrales.* Es el caso en el que los recursos y las decisiones “bajan” desde el nivel provincial (o nacional), en el marco de decisiones tomadas sin consulta previa a los municipios. Así, es que “desde arriba” se diseñan programas que proveen recursos que luego

⁴¹ Este punto está relacionado con el parámetro “recursos de funcionamiento” que será utilizado para el desarrollo del modelo de relación de intercambio del capítulo IV.

“desde abajo” deben ser ejecutados por los municipios. El problema se plantea cuando los objetivos de estos programas no coinciden con las necesidades o los anhelos locales.

- *Falta de actores formados en desarrollo local.* En general, en estos municipios las áreas del gobierno local vinculadas con las cuestiones de desarrollo cuentan con escasos recursos humanos calificados. Esta carencia de masa crítica impide cubrir adecuadamente el rol de experto que todo proceso planificado de desarrollo requiere. Esta necesidad ha sido resuelta por los municipios contratando a un actor externo para cubrir ese rol, en general universidades. La sostenibilidad en el tiempo de estos procesos requerirá entonces, entre otros elementos⁴², implementar actividades específicas de capacitación en desarrollo para agentes locales.
- *Generación y apropiación de riqueza.* Si bien el PBG per cápita en los PyMMURs del sudoeste bonaerense es elevado, su redistribución no es equitativa debido al proceso de apropiación de la producción por parte de un número reducido de actores, que en muchos casos ni siquiera residen en el lugar. En otras palabras, en este punto el problema se reduce a quién se apropia de la riqueza y a cuánto queda realmente de ella dentro del territorio donde se genera.
- *Cultura local.* Los municipios con las características objetivas de los PyMMURs, que fueron descritas en apartados anteriores, definen una particular forma de vivir y pensar de sus habitantes, con una estructura de valores que conjuga la idiosincrasia urbana y la rural. “Los pueblos de tamaño mediano y pequeño así como los habitantes del campo, generan lazos de sociabilidad particulares, permanentes y que contrastan con las nuevas situaciones de relación en las sociedades más urbanizadas” (Bustos Cara, 2001, p. 14).
- *Capital social:* Tal como establecen Gutierrez y Diez (2009, p. 168) “en el caso particular del sudoeste bonaerense, el capital social comunitario parece encontrarse en *proceso de construcción o elaboración*, habida cuenta la poca experiencia que presentan los actores sociales en el diseño de mecanismos cooperativos que permitan encausar acciones económicas de alto impacto y largo alcance”.

⁴² El conjunto de elementos que requiere el proceso para ser sostenible en el tiempo serán detallados en el capítulo V.

II.4. Conclusiones

De la caracterización general de los PyMMURs del sudoeste bonaerense es posible concluir que es un territorio que presenta variados recursos naturales, y que su PBG per cápita y la calidad de vida de sus habitantes son elevados respecto al resto de la provincia. Sin embargo, algunas de sus características no favorecen su desarrollo, por ejemplo la baja densidad poblacional con todas las dificultades que la misma acarrea y que ya han sido discutidas.

El diagnóstico preliminar planteado en este capítulo es base de la metodología para instalar procesos de desarrollo local que se propone en el capítulo V, ya que la misma está diseñada a medida de estos municipios e intenta tomar en cuenta todas sus particularidades.

CAPITULO III

ELEMENTOS Y BASES TEÓRICAS GENERALES PARA UN PROCESO PLANIFICADO DE DESARROLLO LOCAL (PPDL)

Dada la polisemia asociada a buena parte de los conceptos relacionados con el desarrollo local, y a la falta de consenso que existe respecto a ciertas definiciones vinculadas con el tema, el presente capítulo tiene como finalidad aclarar la significación que se adoptará aquí para los distintos conceptos, seleccionadas por ser funcionales a la elaboración del presente trabajo y facilitar la comprensión de los desarrollos presentados en los capítulos IV y V.

Así, en la Sección 1 del presente capítulo se plantea el concepto de desarrollo territorial, que será empleado como concepto general al hablar del desarrollo de un cierto ámbito geográfico de interés. En la Sección 2 se realiza una clasificación ad-hoc de los diferentes niveles de planificación que pueden presentar los procesos de desarrollo. La Sección 3 contiene una propuesta original, como es la de diferenciación de los procesos de desarrollo local de aquellos de desarrollo regional, diferencia que, como se ha discutido en el apartado I.3.2, ha sido motivo de discusión en la literatura.

III.1. El desarrollo territorial: concepto y definiciones

Ya se ha planteado en el capítulo I que en la actualidad no existe consenso en la literatura respecto a la definición misma de desarrollo. Complica aún más la cuestión el hecho de que no todos los autores incluyen en sus contribuciones teóricas la significación específica que asignan al término. Muchas veces se lo toma como supuesto, cuando para su uso frecuentemente convendría una definición explícita previa, que aclare a los lectores el enfoque y el alcance que el autor asume al referirlo.

Frente a esta situación, para la elaboración de esta Tesis se adoptará la política de plantear una definición muy general de desarrollo, la que se hará más específica, cuando resulte necesario, mediante la correspondiente adjetivación. Este mecanismo resulta funcional para precisar unívocamente qué concepto en particular se está invocando al discutir los distintos temas.

En consecuencia, en lo que sigue, se entenderá en general por desarrollo territorial **“al proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad, que tiende a aumentar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de un determinado ámbito geográfico”**. En otras palabras, se dirá que un territorio (de cualquier escala) se ha desarrollado, cuando ha sido objeto de un proceso de transformación que condujo a un incremento en el bienestar y la calidad de vida de la comunidad que lo habita.

Sin embargo, aunque de formulación simple, la adopción de esta definición obliga a una observación.

Allí se asume al desarrollo como un proceso, y es como tal que será motivo de estudio en la presente Tesis. Por esto se emplearán indistintamente los términos desarrollo o proceso de desarrollo. Son muchos los autores que trabajan desde este enfoque, llegando incluso a afirmar que “el desarrollo no es una meta fija que se alcanza o se mide con unos pocos indicadores cuantitativos. Es un proceso sin fin...” (Coraggio, 2002, p. 12).

En consecuencia, la expresión “estado de desarrollo” será empleada en adelante cuando sea necesario referirse al resultado, en un dado territorio y una fecha de referencia (por omisión la fecha actual), de los procesos de desarrollo ocurridos allí desde el origen de los tiempos. Si hubiese que referirse al resultado de los procesos de desarrollo ocurridos en un lapso determinado de tiempo, se lo referirá como “el desarrollo alcanzado (u obtenido)” en ese período.

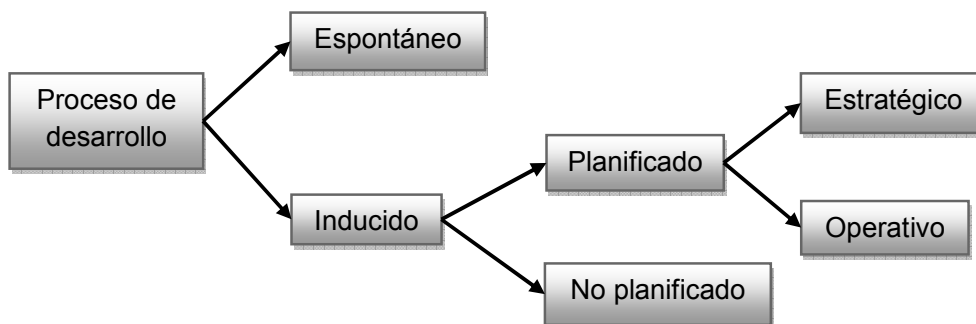
III.2. Clasificación de los procesos de desarrollo

Como ya se ha dicho, el estado de desarrollo actual de un dado territorio es el resultado del o de los procesos de desarrollo que experimentó en el tiempo. En el caso de ser más de uno, esos procesos pudieron ser de la misma o incluso de diferente naturaleza. De todas formas, cada uno de ellos dio inicio en el estado de desarrollo resultante del proceso inmediato previo.

La referencia a esta “naturaleza” de los procesos de desarrollo, pretende tomar en cuenta que los mismos pueden conducirse de muy diferentes maneras. Sin embargo, cada proceso de desarrollo responde siempre a la definición general adoptada arriba y arroja como resultado un cambio en el estado de desarrollo del territorio.

En la figura III.1 se propone una clasificación de los procesos de desarrollo que más adelante será útil para definir unívocamente el tipo de proceso al que se va a referir específicamente el presente trabajo, y así también para diferenciarlo de otros.

Figura III.1: Clasificación de los procesos de desarrollo



Fuente: Elaboración propia

Los apartados que siguen, en los que se ha dividido esta sección III.2, se dedican a comentar los distintos tipos de procesos planteados en la figura.

III.2.1. Procesos espontáneos o inducidos de desarrollo

Aún cuando sea el caso trivial, corresponde incluir entre los procesos de desarrollo a aquél que tiene lugar en el territorio sin planificación previa o incluso sin intención de que ocurra. Este proceso es consecuencia de la suma de las acciones individuales de los habitantes del territorio, en la mayor parte de los casos persiguiendo un interés personal, sin pensar en el beneficio del conjunto. Aún así, estas acciones modifican el estado de desarrollo, y por ende en conjunto conforman un proceso que conduce a un resultado. Se propone denominar a este proceso de desarrollo, que ocurre sin que medie intencionalidad específica en este sentido, como “espontáneo”.

En otras palabras, un proceso espontáneo de desarrollo es el que ocurre (sin responder a ninguna programación previa ni mucho menos a una planificación en este sentido) por y a través de acciones que buscan beneficio propio, ejecutadas independientemente por los individuos o instituciones que habitan en el territorio, a lo que hay que sumar posibles aportes externos. Así definido, el proceso espontáneo de desarrollo tiene como característica saliente que es llevado a cabo por un conjunto de

actores que no se han planteado como objetivo el desarrollo al momento de diseñar y ejecutar autónomamente las distintas actividades. Cada cual actuó con el objeto de mejorar su calidad de vida individual, y por lo tanto no sería raro encontrar entre el total de las acciones ejecutadas durante el período de tiempo analizado, algunas que van incluso en contra del interés del conjunto. En esta situación, el estado de desarrollo que se va alcanzando en el tiempo en territorios que prosperan, acaba siendo de un nivel superior al de otros estados previos, debido a que la mayoría de las acciones de mejoramiento individual resultaron en un aporte positivo para el conjunto. En otras palabras, el grado de desarrollo espontáneo alcanzado en el territorio dependerá del saldo neto entre los aportes individuales positivos y negativos para el conjunto.

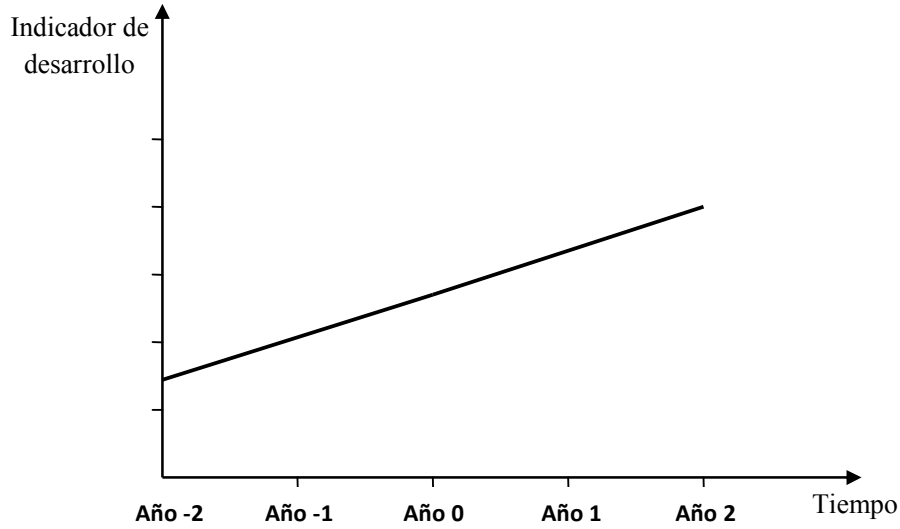
Por oposición a este concepto, se denominará en adelante proceso inducido de desarrollo a aquél que resulte de actividades implementadas con ese fin específico. En otras palabras, se llamará así a los procesos que tienen como objeto la implementación de acciones y actividades previamente concebidas con el fin de generar desarrollo.

Conviene en este punto, y desde esta primera clasificación, plantear el hecho de que raramente en la práctica real se obtengan procesos “puros”. Por ejemplo, es difícil que en el marco de un proceso espontáneo, no haya habido en el tiempo siquiera un grupo de habitantes de esa comunidad que hubiese considerado y consecuentemente programado y ejecutado actividades en bien del conjunto. Más difícil aún es pensar en un proceso en el que sólo ocurran acciones pensadas para mejorar el estado de desarrollo, sin que haya habitantes que en simultáneo actúen en su propio beneficio.

Esta diferenciación también puede ejemplificarse en forma gráfica. La figura III.2 simula el resultado en el tiempo de un proceso espontáneo de desarrollo en un territorio (medido por algún indicador adecuado). En la figura se ha supuesto que los resultados del proceso evolucionan en el tiempo de manera lineal, con saldo neto positivo.

En el eje de las abscisas, donde se mide el tiempo, se ha tomado el año como unidad de medida y se ha adoptado como año cero al último que acaba de transcurrir. De esta manera, el resultado que corresponde a ese año cero y a los anteriores, proviene de medidas realmente efectuadas del estado de desarrollo en esos momentos. Los resultados de los años posteriores provienen de una extrapolación lineal, es decir, fueron graficados bajo el supuesto que el proceso espontáneo seguiría en el futuro al mismo ritmo.

Figura III.2: Evolución en el tiempo del indicador de desarrollo en un proceso espontáneo

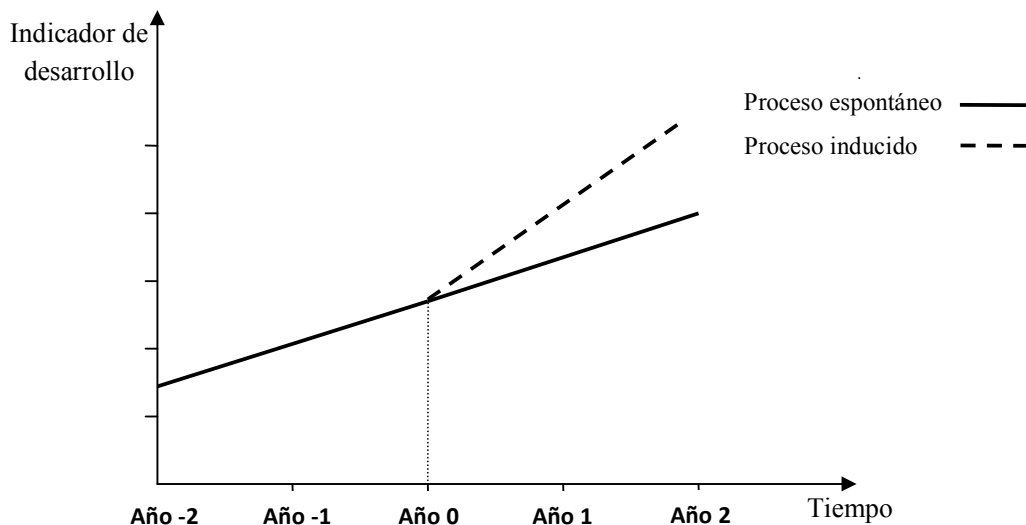


Fuente: Elaboración propia

Aún para un territorio que se encuentre en la situación graficada, la decisión de inducir un proceso de desarrollo en el año cero puede ocurrir. En este caso no se hará sólo con el fin de que haya desarrollo, pues de todas formas lo habría, sino con el de aumentar la “velocidad” con la que se van alcanzando ciertos resultados esperados. En este caso se busca un proceso más “rápido” o eficiente que lo que resultaba el espontáneo anterior.

Si efectivamente se iniciara con buen resultado un proceso inducido en el año cero, la recta de la figura III.2 experimentaría una transformación del tipo indicado en la figura III.3, mostrando en el tiempo una trayectoria más empinada (recta punteada en el gráfico). Este aumento de velocidad no se debe a que las actividades inducidas reemplazaron a las espontáneas, las que incluso en un marco favorable pudieran haber contribuido más de lo esperado, sino a que han sumado sus resultados a aquellos que los habitantes generaron “por sí solos”.

Figura III.3: Cambio en la evolución del indicador al introducirse un proceso inducido de desarrollo

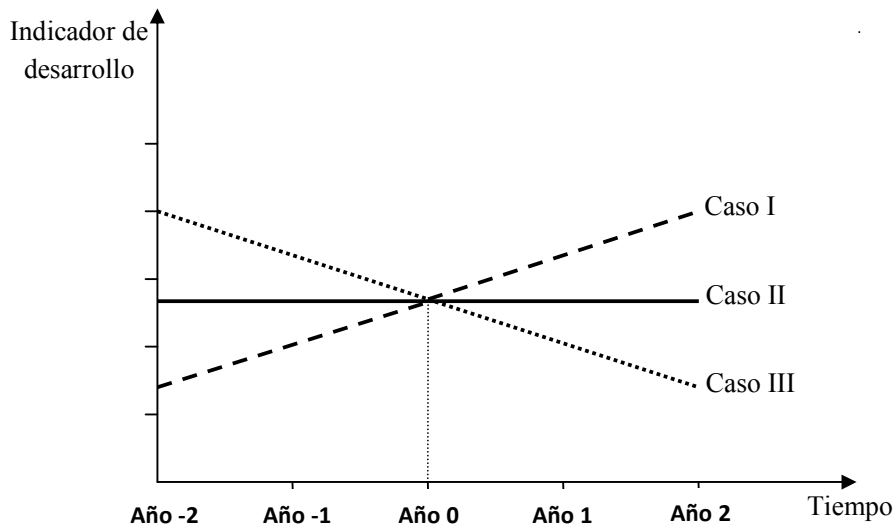


Fuente: Elaboración propia

Recuérdese que todas estas reflexiones se han hecho para el caso base de desarrollo espontáneo “positivo”, reflejado por la pendiente creciente de la recta de la figura III.2. Pero ése no es el único caso posible, ya que en un territorio podrían verificarse gráficas de cualquiera de los tipos que se muestran en la figura III.4

En esa figura, el caso I es el ya analizado, mientras que el caso II corresponde a una indeseable pero posible situación de estancamiento en la evolución del indicador de desarrollo. El caso III refleja la circunstancia aún peor de disminución del indicador. Es claro que en el caso II un proceso inducido de desarrollo sería deseable a fin de salir de una situación compleja; pero en el caso III sería imprescindible, a fin de revertir la tendencia existente. Por lo tanto, en términos matemáticos, el objeto de implementar un proceso inducido de desarrollo sería aumentar (a partir del año cero) el valor de la pendiente de la curva de resultados en el tiempo, haya sido esta originalmente positiva (caso I), cero (caso II) o negativa (caso III).

Figura III.4: Posibles situaciones cualitativas de evolución del indicador de desarrollo (creciente, neutro o decreciente) en un proceso espontáneo



Fuente: Elaboración propia

Por último, corresponde señalar que algunos autores parecen no coincidir con lo aquí propuesto, planteando que el desarrollo es exclusivamente un proceso planificado (Tauber, 1999; Altschuler, 2006; Albuquerque 2008). “No existe el desarrollo espontáneo, y por consiguiente, no será posible el progreso local sin planificación, orientación y conducción local” (Tauber, 1999, p. 46). En la práctica, esta discrepancia se debe a la significación que se dé al concepto de desarrollo. De la manera que se lo ha definido aquí, un proceso planificado no es la única alternativa para generar desarrollo.

III.2.2. Procesos planificados y no planificados de desarrollo

Las dos variantes en las que, según el gráfico de la figura III.1 se ha dividido a los procesos inducidos de desarrollo, son los planificados y los no planificados. Los primeros se relacionan con un sistema integrado y coherente de propuestas y pasos a seguir, que han sido pensados y explicitados, mediante los cuales se espera conseguir en cada caso ciertos resultados cuali y/o cuantitativos deseados. El conocimiento anticipado de los pasos y las acciones a realizar otorga ventajas evidentes, ya que permiten aumentar la eficiencia y la eficacia de las actividades de desarrollo.

Por oposición, se encuentran los procesos inducidos no planificados de desarrollo. Estos son los que resultan de decidir (en pos del desarrollo futuro) la aplicación de ciertos instrumentos o la realización de determinadas acciones, sólo porque existe la posibilidad de hacerlo, pero sin una significativa planificación previa. Aunque desde el punto de vista académico parezca una opción muy poco recomendable, y actualmente pareciera difícil encontrar este tipo de procesos, es pertinente aquí un comentario específico. Normalmente en los PyMMURs pareciera que en la actualidad el desarrollo ocurre a través de un proceso mixto, que combina la componente espontánea proveniente de la suma de resultados que genera la actividad individual de las personas o de las organizaciones que residen en el territorio, y la componente inducida poco o nada planificada que aporta el gobierno local. Ya se ha indicado en el capítulo I que con el tiempo, debido al proceso de descentralización, los municipios han evolucionado del mero rol de administradores a conductores de acciones en todos los campos, en busca de satisfacer los reclamos de la comunidad. Así, el gobierno municipal no sólo es quien administra los recursos públicos a través del manejo del presupuesto del distrito, sino que también se convierte en una (y muchas veces la única) organización local que realmente se preocupa por (y se ocupa de) implementar acciones orientadas al bien común. En la práctica, cada Intendente y sus Secretarios o Directores, se esfuerzan por detectar oportunidades o gestionar acuerdos para alcanzar todos los resultados que les sea posible obtener, y el grado de avance a lograr dependerá de sus habilidades y de sus contactos e influencias políticas en las distintas dependencias de los gobiernos centrales.

Este aporte al desarrollo es claramente un proceso inducido, pero que en la práctica raramente puede ser planificado. Esto es porque las oportunidades que se ofrecerán y los resultados que en consecuencia se alcanzarán en el año próximo a través de estas múltiples acciones, suelen no ser fáciles de predecir. Y es un hecho que la mayoría de los gobiernos municipales intenta llevar adelante tantas gestiones de este tipo como les sea posible. Tampoco puede preverse qué instrumentos promocionales surgirán desde los gobiernos centrales en el futuro próximo. A estas dificultades prácticas debe agregarse el hecho de la baja proclividad de los agentes políticos a la planificación: su formación los induce prioritariamente a la acción. En la actualidad, es posible encontrar en prácticamente todos los municipios procesos de desarrollo inducidos con distinto nivel de éxito que, por las características discutidas, evoluciona con un nivel de planificación previa prácticamente nulo.

III.2.3. Procesos planificados estratégicos y operativos de desarrollo

La diferencia entre los tipos de proceso planificado estratégico y operativo, radica en el grado de rigurosidad formal del planeamiento.

Resulta casi imposible no planificar una acción antes de su realización. Sí es posible en cambio, dedicar casi exclusivamente el tiempo a los detalles de su implementación, reduciendo la valoración estratégica a un mínimo: sólo al convencimiento intuitivo que se tiene de la importancia de la acción para quien la ejecuta y/o para su entorno. En este caso, la planificación de las actividades sería prácticamente sólo operativa.

En el otro extremo se sitúan los procesos de desarrollo que responden a una cuidadosa planificación estratégica, a los que ya se ha referido aquí extensamente en la sección I.5. Éste es el camino aconsejado en forma casi excluyente por los expertos y sus ventajas y desventajas han sido consignadas en el ítem citado. Al respecto y diferenciándolo de un proceso espontáneo del Castillo (1994, p. 124) indica que “planificar el desarrollo a través de la estrategia permite corregir la espontaneidad que caracteriza los procesos de desarrollo local introduciendo unas pautas metodológicas dirigidas a coordinar las diferentes iniciativas y esfuerzos para lograr un efecto multiplicador”.

Nuevamente, frente a estas dos alternativas, se tiende a suponer poco razonable que en el marco de un proceso planificado, quienes estén a cargo no utilicen todos los recursos existentes de manera de maximizar las probabilidades de éxito. Pero ocurre que la planificación estratégica no es una herramienta de uso y mucho menos de manejo común del habitante de un PyMMUR, y no siempre, entre quienes integran el grupo de conducción de un proceso planificado, se encuentra un experto en el tema (ver inciso I.5.2.c). Un ejemplo claro de este caso se ha producido recientemente en varios municipios bonaerenses, que fueron estimulados por el gobierno de la provincia para crear Agencias de Desarrollo Local (ADL). Estas ADL fueron conformadas de diferente manera, pero en general primó el criterio de invitar a representantes de las principales instituciones del Distrito a integrarlas. Esta forma colegiada de conducir un proceso inducido, del que no necesariamente participaban expertos en desarrollo, terminó muchas veces en una programación sólo operativa de las acciones a realizar en ese marco. Incluso en aquellas situaciones en las que se invitó a las Universidades de la región a enviar representantes a la ADL, se lo hizo pensando en su capacidad de

resolver situaciones o problemas de gran complejidad técnica. En otras palabras, en esos casos la demanda hacia las universidades no era en general de expertos en desarrollo, sino de técnicos. En el caso particular de los PyMMURs, se los requería principalmente de la rama agropecuaria. Por su parte, las universidades, sintiéndose convocadas para la realización de tareas que desde su óptica se encuadraban en el marco de los trabajos a terceros, con frecuencia eligieron representantes de su Secretaría de Extensión, o incluso a miembros de su unidad de vinculación tecnológica. Esto explica que en el marco de las ADL, las universidades parecieran en muchos casos haber adoptado una actitud pasiva, manteniéndose a la espera de que los representantes locales decidieran qué actividades realizar. Es evidente que estos casos han sido en general en la práctica claros ejemplos de procesos operativos de desarrollo.

III.3. Proceso de desarrollo local y regional: propuesta de concepto y diferenciación

El objeto de esta sección es plantear una visión (y consecuentemente una definición) innovadora de los conceptos de proceso de desarrollo local y regional. Sin embargo la propuesta no se limita al objetivo meramente académico de contribuir a la aclaración de dos conceptos, sino que tiene una finalidad práctica inmediata: ser útil a los procesos de desarrollo planificados. En efecto, es el marco de un proceso de desarrollo en donde la diferenciación que aquí se propone resultará útil para la elección de políticas y herramientas metodológicas.

III.3.1. Generalidades

La revisión bibliográfica referida a la conceptualización, la división o las diferencias que los autores plantean entre desarrollo local y regional, ya fue discutida en este trabajo en el apartado I.3.2. Entre otras cosas, esa revisión permitió ver que en muchos casos estos dos conceptos se asumen como supuestos, a partir de su empleo colectivo y del hecho real (aunque no se haya resaltado explícitamente), de que hasta el momento no ha habido razones de importancia práctica que exijan una clara diferenciación entre ambos. Probablemente a partir de esa falta de necesidad, la política

mayoritaria fue la de referirse a los procesos que ocurren en territorios pequeños como locales, excepto que la forma colectiva de denominar a esos territorios de interés fueran la de región, con lo cual ha resultado natural hablar del desarrollo de esa región, y por extensión referirse a ese proceso como de desarrollo regional.

Aquí se propondrá, como se ha indicado, una diferenciación concreta entre los dos conceptos. La necesidad de esta diferenciación se basa en que es posible definir globalmente dos procesos de distinta naturaleza, los que para su adecuada evolución deberían ser implementados con distintas metodologías.

Para ello, aquí se propone una diferenciación planteada desde otra perspectiva. Es claro que usar los términos local o regional para denominar al proceso, lleva naturalmente la atención hacia las propiedades del ámbito geográfico donde el desarrollo tendría lugar. Pero como se ha dicho, diferenciarlos por este camino es una compleja tarea que aún hoy no ha arribado a una definición consensuada. Varios autores aceptan incluso que un territorio como pudiera ser la región del sudoeste bonaerense, visto desde el país puede ser considerado local. Y sin embargo, si en él se estuviese implementando un proceso de desarrollo, lo más probable es que se dijese del mismo que allí está ocurriendo un proceso de desarrollo regional (lo que en la práctica no le acarrea ninguna dificultad). Finalmente, al analizar o cuantificar el grado de desarrollo alcanzado en un territorio, ¿cambia algo el hecho de que ese territorio sea una región o no? A estos fines, puede resultar más práctico hablar de desarrollo territorial y centrarse en analizar los aspectos de interés de las transformaciones que están ocurriendo o han ocurrido en él.

Sin embargo, observaciones de experiencias ocurridas a escala real en el sudoeste bonaerense, llevan a concluir que esta diferenciación parece necesaria para la organización e implementación del proceso de desarrollo, dependiendo fundamentalmente de la forma en que se plantee la conducción del mismo. Esto se debe a las características (diferentes en muchos aspectos) que tiende a adoptar el proceso según la conformación de su órgano de conducción, cosa que por sí sola justificaría el empleo de una u otra denominación, local o regional, según el caso. Pero aún más importante, es que las diferencias observadas en la evolución del proceso resultante parecen indicar que las metodologías más adecuadas para cada situación deberían diferir, lo que abre un excitante campo de estudio y diseño metodológico.

Los conceptos de desarrollo local y regional serán redefinidos desde esta perspectiva en los apartados III.3.3 y III.3.4. Previamente, en el III.3.2 se presentará una

propuesta de clasificación de los roles a cubrir en un proceso planificado de desarrollo, ya que la misma será necesaria como insumo previo. Esa clasificación también se empleará en la descripción de la propuesta metodológica de desarrollo local en PyMMURs, en el capítulo V de la presente Tesis.

III.3.2. Roles a cubrir en un proceso planificado de desarrollo

Antes de plantear la metodología que aquí se propone para implementar procesos planificados de desarrollo en PyMMURs, es necesario consensuar la denominación y definición de los distintos roles que pueden jugar los actores locales o externos en ese proceso. Más adelante, en el diseño de esa metodología, se revelará de importancia central cuál o cuáles actores debieran desempeñar ciertos roles claves.

Además, en la práctica suelen encontrarse casos en los que un mismo actor desempeña dos y más roles, o también roles que son desempeñados por más de un actor.

Como en toda definición o clasificación, al trabajar sobre los roles que se pueden asignar a personas físicas o jurídicas en el marco de un proceso planificado de desarrollo, se suele desagregar las funciones a cumplir con el máximo grado de detalle. El listado que se presenta a continuación no tiene esa pretensión: es simplemente una enumeración mínima de ciertos roles clave, planteada sólo con el fin de facilitar los análisis y las conclusiones del resto de este capítulo y de los capítulos finales de la tesis.

Para los fines de este trabajo, los roles que resulta más importante destacar en un proceso planificado de desarrollo serán:

1. Impulsor: propone y sostiene inicialmente la idea de implementar un proceso planificado de desarrollo en un dado territorio, e induce su puesta en marcha.
2. Promotor: asegura la financiación de las actividades planificadas y los costos de funcionamiento del proceso.
3. Organizador: decide las actividades a realizar período a período. En caso de planificación previa, si se cumple con todo lo previsto o con sólo parte.
4. Coordinador: induce y supervisa la ejecución de las actividades.
5. Experto: aporta experiencia y conocimientos específicos en desarrollo. Es quien asesora a los demás actores sobre las mejores prácticas, y recomienda actividades y/o provee herramientas de sensibilización, transformación cultural o

capacitación de los distintos actores. Conduce metodológicamente el proceso de planificación

6. Consultor (técnico): quien a demanda, aporta conocimientos específicos sobre distintos temas, participando en general desde “afuera” del proceso. Según el tema se recurrirá a distintos consultores.
7. Ejecutor: quien o quienes ejecutan o participan de la ejecución de las actividades específicas.
8. Beneficiario: destinatario de la o las mejora(s) resultante(s) de las acciones del proceso de desarrollo

Es evidente que aún sería posible desagregar los roles indicados arriba, dando lugar a un número mayor y más específico. Eso aquí no se hará, ya que a los fines del presente trabajo los roles descriptos alcanzan para explicar y justificar todas las consideraciones que se quieren plantear. Al mismo tiempo, quien analice desde esta propuesta de diferenciación de roles cualquier proceso de desarrollo ocurrido, seguramente encontrará que uno o más de los roles mencionados arriba fueron allí desempeñados por el mismo actor. Esto no necesariamente resulta inadecuado: incluso, como se verá, puede ser una de las principales causas, junto con la idoneidad de cada actor y de la metodología aplicada, del grado de continuidad y de éxito que ha alcanzado el proceso.

III.3.3. Particularización del concepto de territorio: ámbito prioritario del promotor (APP)

Dados los límites geográficos que se hayan definido para que allí tenga lugar un proceso planificado de desarrollo, ese territorio no tiene igual valía a los ojos de los actores que van a intervenir en las actividades desde alguno de los distintos roles.

Si bien puede asumirse que todos los actores tienen interés en que el proceso planificado de desarrollo que protagonizan llegue a feliz término, ese interés adopta diferentes formas, incluso entre los habitantes de un mismo territorio. Ocurre que cada actor puede estar vinculado con una actividad sectorial, por lo que el desarrollo diferenciado de ese sector le resultará más atractivo que el desarrollo armónico del conjunto. También puede suceder que sus intereses estén concentrados en un sector

geográfico que sólo es parte del territorio total, por lo que su evolución será para él prioritaria. Estas conductas son inevitables, y deberían ser tenidas en cuenta ya que estos intereses se manifestarán de distintos modos en el ejercicio del rol que corresponda a cada uno de estos actores.

Por lo tanto, debe esperarse que cada actor considere a una o a un conjunto de las actividades posibles en el proceso de desarrollo como prioritarias. Y de la misma manera, que haya un entorno geográfico dentro del territorio (todo o parte del mismo), cuyo mejoramiento le resulte prioritario (e.g. un habitante de las ciudades considerará en primer lugar el entorno urbano, mientras que un productor agropecuario priorizará las mejoras del campo, requiriendo servicios, o la apertura y buen mantenimiento de rutas vecinales).

En otras palabras, durante todo el proceso para cada actor conviven dos espacios geográficos: el territorio (cuyo mejoramiento es el objeto común declamado del desarrollo), y su ámbito prioritario. Generalmente ambos espacios son distintos, ya que es prácticamente imposible que a alguien le resulte todo de igual interés. De hecho, y como se verá, estas dos dimensiones sólo coincidirán para un reducido número de actores. Esto último es de interés, porque desde una visión amplia todos los habitantes del territorio pueden ser visualizados como actores del proceso de desarrollo. En efecto, como mínimo asumirán el rol de beneficiarios (y como tales serán respecto al proceso más o menos demandantes, y se mostrarán más o menos satisfechos con las actividades que se vayan ejecutando).

Dada esta situación, resulta de particular importancia el ámbito geográfico prioritario de aquellos actores que asumen el rol de promotores del proceso. A ese ámbito geográfico particular se lo denominará en lo sucesivo ámbito prioritario del promotor (APP). El rol de promotor es clave, ya que de él depende la continuidad o la finalización del proceso. De ahí la importancia que tiene que, para el o los actores que asuman este rol, coincidan o no el territorio objeto del desarrollo planificado, y el APP.

III.3.4. Propuesta de definición y diferenciación de procesos planificados de desarrollo local (PPDL) y de desarrollo regional (PPDR)

Dada la importancia del rol del promotor descrita al final del apartado anterior, se planteará aquí una diferenciación posible entre los PPDL y los PPDR, a partir de la

definición del APP. La diferenciación que aquí se propone es sólo a los fines del desarrollo, y tiene sentido sólo cuando se habla de un proceso planificado. De todas maneras, para simplificar la nomenclatura, en lo que sigue se los referirá indistintamente como procesos de desarrollo local y regional, o directamente como desarrollo local (DL) o regional (DR).

Dados estos elementos, se propone la siguiente definición: **un proceso planificado en un dado territorio se denominará de desarrollo local (DL), cuando el APP y el territorio coincidan para quien o quienes ejerzan el rol de promotor, y de desarrollo regional (DR), cuando sólo coincidan parcialmente para todos o algunos de ellos.**

Esta definición se refiere al actor en caso de que el rol de promotor sea cubierto en forma unipersonal, o a los actores, cuando el rol es cubierto por un órgano colegiado. En este caso, es inevitable que el APP para cada uno de sus integrantes sea diferente, y por lo tanto no coincidirá con el total del territorio objeto de la intervención para muchos de ellos. Incluso, en la mayoría de los casos de desarrollo regional, el APP y el territorio no coinciden sino sólo parcialmente para todos los integrantes del órgano colegiado promotor.

Un ejemplo ilustra mejor esta definición. Sean dos casos de desarrollo planificado muy frecuentes:

- **Caso 1:** el que tiene como territorio objeto de desarrollo a un municipio, y el promotor del proceso es el propio intendente municipal.
- **Caso 2:** este territorio es un conjunto de municipios vecinos, e impulsa el proceso planificado un órgano colegiado constituido por los intendentes de cada uno de ellos.

En el caso 1 resulta evidente que, con mucha aproximación, el APP del Intendente Municipal coincidirá con el territorio objeto de desarrollo, que como se indicó arriba abarca en este caso toda la extensión del municipio. Este es un claro ejemplo de un proceso planificado de desarrollo local según la definición dada arriba, donde el promotor está comprometido con todo el territorio de interés.

En cambio, en el caso 2, el órgano colegiado que promueve el proceso de desarrollo está constituido por los intendentes de un conjunto de municipios vecinos, y si ocurre la situación más común, que las actividades se deciden por consenso o

mayoría, la problemática es otra. Es evidente que el territorio total cuyo desarrollo los reúne, tiene para cada intendente mucho menos interés que el propio de su distrito, donde viven sus votantes, o sea aquellos con los que está comprometido y tienen condición de plantearle reclamos. Por ello, cada Intendente se sentará a la mesa directiva con espíritu de negociación, con la expectativa de ver qué puede conseguir en ese entorno que beneficie al distrito que gobierna. En otras palabras no lo movilizarán aquellas iniciativas (por ejemplo las de impulso turístico), que no sean de interés directo de su municipio (en el caso de que su perfil productivo fuese sólo agropecuario). Y viceversa. Este es un caso típico de los que aquí se definen como de desarrollo regional. Esa actitud de sentarse a la mesa a ver quién puede negociar mejor, que seguramente se repetirá en todos los miembros del órgano de conducción, sumado a las dificultades propias de un manejo colegiado, da a todo el proceso una lógica completamente diferente a la del caso 1.

La razón por la que se propone denominar a estos procesos de la manera sugerida es que así resultarían PDDL los que se producen en un municipio, y de PPDR los que ocurren en un conjunto de municipios, al que habitualmente se lo refiere como región.

Pero esta definición es más abarcativa. Un proceso de desarrollo planificado en una provincia sería de DL, a condición de ser promovido por su propio gobierno, mientras que un conjunto de provincias, que también toman comúnmente el nombre de región, serán objeto de un PPDR si el rol de promotor es ejercido por la suma de los gobernadores. Otro ejemplo: bajo esta denominación quedaría definido el Mercosur como un PPDR, ya que es promovido por el conjunto de los mandatarios nacionales, y también a ese ámbito se lo refiere como región.

Si bien por los motivos arriba explicados la metodología para abordar adecuadamente un PPDR debiera ser en principio diferente a la que debería utilizarse en un PDDL, eso no se hará aquí, ya que como se indicó anteriormente, en este trabajo se propondrá sólo una metodología para implementar procesos planificados de desarrollo local en PyMMURs.

III.4. Conclusiones

Salvo algunos aportes originales, en la práctica el trabajo realizado en este capítulo ha sido seleccionar una significación precisa para los distintos términos, vinculados con el DL, que deberán ser utilizados más adelante. No se intenta aquí proponer definiciones superadoras, mucho menos pretender que las mismas sean adoptadas por el total de la comunidad científica. Tan sólo se busca fijar unívocamente la significación de esos términos para el resto de la tesis, lo que al eliminar la polisemia existente en la literatura simplifica la comprensión de la propuesta.

En consecuencia, cuando se hable a futuro del desarrollo de un ámbito geográfico determinado genérico, se adoptará el término desarrollo territorial. Cuando el territorio comprenda un PyMMUR, se lo referirá indistintamente a partir de esa sigla, o simplemente el municipio.

También, la diferenciación sugerida entre procesos de desarrollo local y regional será adoptada en lo que sigue, por lo que todo el trabajo se orientará hacia procesos de desarrollo local, ya que ha sido diseñado para el caso en el que el APP y el territorio coincidan para quien o quienes ejerzan el rol de promotor.

Por último, quienquiera que aplicase a un dado territorio la metodología aquí propuesta, según la clasificación propuesta en la sección III.2, estaría poniendo en marcha un proceso planificado estratégico de desarrollo local. Cabe anticipar que el mismo será endógeno, participativo y sostenible en el tiempo.

CAPÍTULO IV

MODELO DE RELACION DE INTERCAMBIO ENTRE GOBIERNO LOCAL Y COMUNIDAD EN UN PYMMUR

El análisis y comprensión de la relación entre el gobierno local y la comunidad en aquellos aspectos que hacen a la puesta en marcha, evolución y/o sostenimiento en el tiempo de un PPDL, es importante para el adecuado diseño de una metodología como la que se propone en el presente trabajo. Es con tal fin que en el presente capítulo se plantea un modelo matemático que simula esta relación, y lo hace desde la perspectiva del gobierno municipal pues en la práctica será necesario su apoyo durante todo el proceso, para garantizar los fondos públicos que requiera el funcionamiento del PPDL.

El modelo matemático está basado en supuestos adecuados a la realidad observable, y herramientas de uso en la teoría económica. Por razones que se justificarán al momento de describirlo, se lo denominará Modelo de Relación de Intercambio (MRI).

Para su elaboración, en la Sección 1 de este capítulo se sugieren los actores ideales que debieran desempeñar los roles principales del PPDL. En la Sección 2 se plantean las bases e hipótesis del MRI, que servirán para la elaboración del modelo que se propone en la Sección 3. Este capítulo se completa con la sección 4, donde se presentan las conclusiones correspondientes.

Más tarde, en el capítulo V de esta tesis, se empleará el MRI para justificar la elección de ciertos elementos y actividades de la metodología que allí se propone.

IV.1. Roles principales en un PPDL y actores ideales para desempeñarlos

Durante el proceso de desarrollo en un PyMMUR, hay roles principales que deberán ser desempeñados por distintos actores (personas, instituciones, órganos colegiados) locales o externos. Las consideraciones a plantear en los apartados que componen esta sección (IV.1.1 al 3), tienen la intención de demostrar la importancia de estos roles, y el valor que tiene para el desarrollo del programa la adecuada selección del o los actores que van a cubrirlos. En otras palabras, debido a las características que

poseen, podría decirse que existen actores ideales para desempeñar los roles centrales en un PPD. Bajo la suposición que son ellos quienes efectivamente desempeñarán estas tareas, es importante analizar sus puntos de vista y las relaciones que se generan entre ellos, aunque esto último recién se realizará en la sección IV.2.

Entre los distintos roles listados en el apartado III.3.2, algunos resultan esenciales para el desarrollo de un PPD. Estos roles son: el Promotor, los Beneficiarios y el Experto. En efecto, es imprescindible la participación y el apoyo permanente y entusiasta del promotor, ya que es quien asegurará la financiación de las actividades planificadas y los costos de funcionamiento del proceso. Es claro también que un programa de desarrollo no existiría sin Beneficiarios de sus actividades y logros. Por último, si se desea un proceso exitoso, será imprescindible que la evolución del PPD sea acompañada del asesoramiento de agentes que aporten experiencia y conocimientos específicos en desarrollo local, con capacidad de indicar las mejores prácticas, y recomendar actividades o proveer herramientas adecuadas.

Los apartados que componen esta sección estarán dedicados a explicar en detalle las particularidades correspondientes a cada uno de los tres roles mencionados, y ya como parte de la metodología motivo de la presente Tesis, se postulará qué actores resultan ideales para desempeñarlos.

IV.1.1. Rol de Promotor: el gobierno local

Según se ha definido en el apartado III.3.2, se denomina Promotor a quien asegura la financiación de las actividades planificadas y los costos de funcionamiento del proceso. Es evidente la importancia de este rol, sin él ningún proceso programado de desarrollo podría llevarse a cabo. Además, la extensión y cantidad de actividades a ejecutar tendrá una relación directa con los recursos dedicados a este fin, por lo que no basta con que el Promotor esté muy consustanciado con el programa, sino que también disponga de una cantidad significativa de recursos para dedicarle. Por estas razones, para implementar un PPD endógeno en un PyMMUR, lo más conveniente es que el actor que desempeñe este rol sea el ejecutivo municipal, que puede personificarse en el Intendente del distrito. Esta sugerencia, que parece obvia, y que es propuesta por

muchos autores reconocidos en el tema⁴³, no siempre es adoptada en la práctica. A menudo suelen interesarse en procesos de desarrollo en un PyMMUR, y hacen intentos de promoverlos, grupos de vecinos, ciertas instituciones locales, o legisladores provinciales o nacionales originarios de la región. Y esto se manifiesta cada vez que los mismos recurren en consulta a Expertos, en general a universidades. Al margen de lo valioso de la iniciativa, convendrá en estos casos que el Experto trate de hacerles comprender la necesidad y conveniencia de que el rol de promotor recaiga en el ejecutivo local, y que quien realiza la consulta se limite al rol de Impulsor.

Además de las consideraciones planteadas arriba, hay otras razones que justifican la elección del Intendente Municipal como Promotor. Él es el habitante del municipio que mayor legitimidad posee para hacerse cargo de tales temas, pues le ha sido otorgado por los votantes el derecho a implementar su proyecto durante el período electoral en curso, y su proyecto bien puede incluir (o incluirse dentro de, como se sugerirá aquí) un PPDL. Además, a este actor se le ha conferido a través del voto la facultad de administrar los recursos públicos, cuyo empleo es perfectamente compatible con los objetivos y actividades de todo PPDL, y cuya magnitud suele ser suficiente para lograr avances significativos. La renovación anual del presupuesto municipal también proporciona garantía de continuidad en la financiación de las actividades.

Por último, el Intendente Municipal es un actor cuya carrera depende en forma directa de la satisfacción de los potenciales Beneficiarios del proceso, lo que lo lleva a tener objetivos coincidentes con los de un PPDL. En la provincia de Buenos Aires, su contrato electoral tiene la posibilidad de ser renovado indefinidamente cada cuatro años mediante elección popular, claro que esto ocurrirá en tanto satisfaga las expectativas de la comunidad. No hacerlo pone en grave riesgo la continuidad de su mandato. Al respecto Peltzman (1988) ya sugiere que las elecciones repetidas otorgan a la comunidad información sobre el desempeño del gobierno de turno, permitiéndole ejercer un sistema de premio-castigo mediante el voto.

Así, cuando quien desempeña el rol de Impulsor busca directamente que el Intendente asuma el rol de Promotor, sólo tendrá que convencerlo del interés de las líneas de trabajo propuestas, pues el objetivo de trabajar por el bienestar de la comunidad es la tarea esencial de todo gobierno local.

⁴³ Por ejemplo Altschuler y Casalis (2006, p. 16) sostienen que “en las estrategias de desarrollo local juega un papel central el gobierno local, como actor político fundamental, en la medida en que encarna el rol de promotor y concertador de ideas, intereses y acciones”.

IV.1.2. Rol de Beneficiario: la comunidad local

En el apartado III.3.2 se ha definido como Beneficiario a aquella persona o grupo de personas que será destinatario de la o las mejora(s) resultante(s) de las acciones del proceso de desarrollo. Al momento de inducir uno de estos procesos a través de la puesta en marcha de un programa sistemático, y sobre todo si esta inducción se ejerce sobre quien se propone como actor ideal en el rol de Promotor (el Intendente Municipal), lo más acertado es que se proponga como Beneficiario a los habitantes del distrito.

La comunidad local, más que actor ideal, es el único actor o actor natural para desempeñar el rol de Beneficiario del PPDL. Todo programa endógeno de desarrollo se plantea objetivos que buscan directa o indirectamente el aumento de su bienestar.

La comunidad juega un papel fundamental en el proceso político local: son quienes, a través del voto, eligen a las autoridades. Esto genera una interrelación con el gobierno local, cuyos aspectos salientes serán interpretados a través del modelo que se desarrolla en el presente capítulo.

IV.1.3. Rol de Experto: la universidad regional

Como fuera descripto en el apartado III.3.2, en el marco de un PPDL se reconoce como Experto a aquella persona, grupo de personas o institución, que aporta al programa experiencia y conocimientos específicos en materia de desarrollo, asesorando a los demás actores sobre las mejores prácticas.

Por ello es siempre conveniente que el Experto desarrolle su actividad en un marco profesional, es decir, que perciba una retribución por su trabajo, de manera tal que tenga una actitud de compromiso con las tareas y algún grado de responsabilidad sobre los resultados. También conviene que el Experto tenga capacidad de ejecutar o liderar la ejecución de algunas de las tareas específicas involucradas en el PPDL para las que comúnmente no se encuentran capacidades locales. Un último requisito aconsejable es que el Experto tenga capacidades científico-tecnológicas en los diversos temas de interés local, o disponga de redes de contacto dentro de esos ámbitos, de manera tal que pueda facilitar la solución de aquellos problemas que superen las posibilidades técnicas de los profesionales locales.

Debido a estas razones, y en tanto que resulte posible, el actor ideal que aquí se propone para desempeñar el rol de Experto es la Universidad regional. Toda universidad por lo general cumple con los requisitos indicados arriba, sólo que la regional tiene un natural compromiso con su ámbito de influencia, ya que pertenece al mismo y permanecerá luego de finalizado el PPD, por lo que el éxito del proceso no le será indiferente. Además, sería natural que conozca mejor la problemática y las necesidades locales, y sobre todo, por compartirla, su cultura.

IV.2. Bases e hipótesis del modelo

En este apartado se plantearán primero las bases y luego se desarrollará un modelo matemático de la relación entre dos de los actores principales que intervienen en un PPD, el Promotor y el Beneficiario, bajo el supuesto de que esos roles son cubiertos por los actores ideales propuestos en la sección anterior. En particular, se buscará modelar esta relación desde la perspectiva del Promotor (personificado en el gobierno local), debido a que por ser quien decide la puesta en marcha y/o el sostenimiento del PPD, tanto las líneas como las acciones del mismo debieran estar orientadas a despertar y mantener su interés.

Se plantea así un problema de dos agentes, el gobierno local y la comunidad, y dos bienes de su exclusiva propiedad, recursos públicos y votos, respectivamente. En efecto, como es natural, el gobierno local toma decisiones en función de los recursos disponibles y del impacto que las diferentes actividades realizables con ellos pueda tener sobre la comunidad, siempre guiado por el fin de obtener el mayor número posible de votos.

En lo que sigue del apartado se formulará el modelo mediante el empleo de una herramienta económica conocida, la Caja de Edgeworth. Con el empleo de la misma se analizará el punto óptimo de intercambio entre los dos agentes y los dos bienes. En el capítulo final de la Tesis y a partir del modelo obtenido en el presente capítulo, se considerará la posibilidad de mejoría que se puede lograr a través de las actividades que propone un PPD adecuadamente diseñado.

IV.2.1. La problemática del gobierno local (GL)

En la práctica, en un PyMMUR es el GL quien decide, dentro de su período de mandato, qué actividades se financiarán con los recursos públicos municipales, ya que no está legalmente obligado al cumplimiento estricto de lo prometido en su propuesta preelectoral. “Pese a que los partidos se presenten a las elecciones con un programa de gobierno y aunque dicho programa pese en la decisión de voto de los ciudadanos, los políticos no tienen ninguna obligación de llevarlo a cabo” (Barreiro, 1999, p. 152)

Además, un Intendente Municipal no suele llegar al cargo por azar, sino como resultado de una vocación política y su consecuente puesta en práctica. Esto justifica asumir como caso más general, que una vez alcanzada esa posición de poder sus expectativas en el futuro cercano son renovar el cargo o postularse para otro de nivel superior⁴⁴. Esta postura suele ser acompañada e incluso incentivada por su propio entorno de colaboradores, quienes también apuestan a mantenerse o crecer a su amparo. Consecuentemente, las acciones del GL siempre toman en consideración esa circunstancia; en otras palabras, necesita y busca permanentemente los votos de la comunidad.

Con ese fin, durante el transcurso de su gestión el GL ofrece, utilizando los recursos municipales, determinados bienes y servicios a la comunidad, quien a través de sus votos ha depositado en él esta responsabilidad. En la práctica y a los fines de este trabajo, el conjunto de actividades que realiza el GL puede dividirse, según el objetivo que persigan, en dos tipos:

- 1) *Actividades de funcionamiento*: aquellas necesarias para garantizar el normal funcionamiento del municipio. Son tareas impostergables, que hacen a la administración municipal y a la ejecución de los servicios esenciales (barrido, limpieza, mantenimiento de caminos vecinales, etc.)
- 2) *Actividades de impacto sobre el bienestar*: aquellas orientadas a contribuir con el bienestar de la comunidad (adicional a la contribución que en sí mismo produce el funcionamiento municipal arriba mencionado)

⁴⁴ Al respecto ver el artículo “Intendentes ¿Se quedan todos?”, publicado en el diario La Nueva Provincia el día 16 de septiembre de 2010.
http://www.lanueva.com/edicion_impresa/nota/16/09/2010/a9g046.html

En este modelo se asumirá que al inicio del año el GL cuenta con el total de los recursos presupuestarios (r_p). Si bien es cierto que no los posee en caja en el momento de inicio del año, el GL siempre parte de la estimación de que dispondrá del total de ellos dentro del período en análisis.

A la fracción de estos recursos que deberá utilizar para llevar a cabo las actividades de funcionamiento, se la denominará *recursos de funcionamiento* (r_f). Esta es generalmente una fracción importante de los r_p . A la fracción restante de los recursos presupuestarios se la denominará lo que sigue como *recursos disponibles* (r_d). A esos r_d el GL podría destinarlos durante el período a la ejecución de distintas actividades de impacto sobre el bienestar de la comunidad, y/o a mejorar el entorno laboral municipal. Por esto último se entiende las mejoras en los edificios municipales, compra de equipamiento que aumente el confort (calefacción o aire acondicionado en oficinas, modernización de la flota automotor, etc.) y/o mejores viáticos, entre otros. En alguna medida podría asumirse que esta es, del total de los r_d , la fracción que el GL “retiene” para sí, mientras que a la restante la vuelca en la comunidad en forma de las ya mencionadas actividades de impacto sobre el bienestar. Esta lógica permite asumir que el GL no sólo valora los votos que recibe, sino también los recursos que retiene para su propio bienestar, aún cuando intuitivamente pueda suponerse que valora más a los primeros que a los segundos.

A partir de todas estas consideraciones se modelará en lo que sigue la situación del GL a través del planteo de su función de utilidad, adoptando los siguientes supuestos:

- El GL tiene disposición a participar con la comunidad de un intercambio de dos bienes: votos y recursos. Los que le correspondan al GL se denominarán en adelante v_g y r_g respectivamente
- Los votos le resultan indispensables para la continuidad y consolidación de su carrera política, en la que se ha asumido desea continuar e incluso progresar
- Si bien los términos del intercambio planteado exigen que vuelque los recursos públicos en términos de bienestar para la comunidad, retener una fracción le permite ejercer sus funciones con mayor comodidad e incluso mayor eficiencia

- De todos modos, entre estos dos bienes, salvo una situación política extremadamente favorable, el GL ponderará los votos con una mayor valoración que a los recursos

En consecuencia, realizando una analogía con el planteo de la Caja de Edgeworth, la función de utilidad del Gobierno Local (U_g) puede ser representada por una función regular del tipo Cobb-Douglas, según la expresión:

$$U_g(r_g, v_g) = v_g^a \times r_g^b, \text{ con } a > b \text{ y } a + b = 1 \quad (\text{IV.1})$$

donde a y b son los coeficientes de ponderación correspondientes al GL, de los votos y los recursos, respectivamente. La condición $a > b$ implica preponderancia de la variable v_g sobre la r_g .

Ya se ha discutido en los supuestos que tanto los recursos (r_g) como los votos (v_g), serán considerados “bienes” para el GL, consecuentemente en la ecuación IV.1 contribuyen de manera positiva en su utilidad. Los recursos totales r_T con los que contará el municipio durante el período en análisis pueden clasificarse globalmente, de acuerdo a su procedencia, en tres tipos: a) los ya mencionados presupuestarios r_p , que corresponden a las fuentes estándar: transferencias provinciales en forma de coparticipación e ingresos fiscales propios; b) los extraordinarios, que en condiciones normales dependen del esfuerzo, la habilidad y las redes de contacto del GL, y que a los fines del presente modelo se denominarán recursos adicionales (r_a); y c) los que implican endeudamiento, y deberán ser cancelados en el futuro. Estos últimos recursos no serán considerados en el desarrollo de esta Tesis, lo que no significa una limitación del modelo. Como se verá, su tratamiento sería idéntico en el período en consideración al que se da a los recursos adicionales.

De lo antedicho resulta que los recursos totales que dispondrá el GL en el período serán:

$$r_T = r_p + r_a \quad (\text{IV.2})$$

Por otra parte, los votos totales que recibirá el GL en la próxima elección son un número que podría subdividirse, desde su óptica, en dos fracciones. Una de ellas es la que parece no depender de su esfuerzo (los votos propios, v_p), y sin embargo como se verá no es tan así, y otra que dependerá fundamentalmente de su capacidad de generar resultados que contribuyan al bienestar de la comunidad en el período. Más adelante se discutirá una definición operativa de los votos propios, pero esto exige un análisis en mayor profundidad de la naturaleza de los votantes.

Como ya se ha indicado, en la expresión tipo Cobb-Douglas de la ecuación IV.1, los ponderadores de ambos bienes están designados como a y b . Además, para simplificar el análisis matemático del modelo se ha supuesto que la función de utilidad del GL es homogénea de grado 1⁴⁵. Es decir, si la cantidad de recursos y votos se incrementaran en ambos casos en la misma proporción, las correspondientes utilidades lo harán en el mismo sentido y proporción. En cada caso particular, la ponderación otorgada por el GL a cada bien estará determinada por el contexto en el que se desenvuelva (por su circunstancia política) y por sus principios y gustos personales, pero en general, como se asumió en el conjunto de supuestos, un intendente que busque su reelección tenderá a ponderar los votos con un mayor valor ($a > b$ en la ecuación IV.1).

Asumiendo una funcionalidad de este tipo, las curvas de indiferencia $U_g(r_g, v_g) = C$ del GL resultantes, serán del tipo indicado en la figura IV.1:

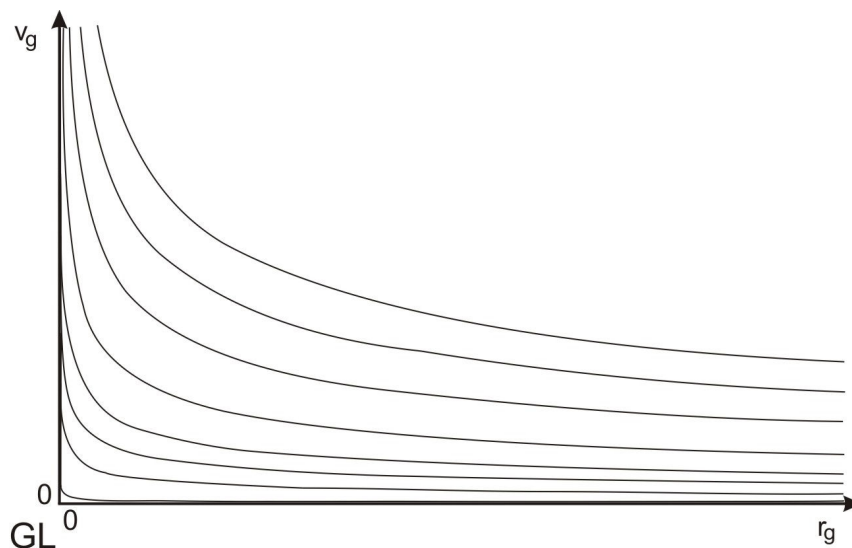


Figura IV.1: Curvas de indiferencia correspondientes a la Función de Utilidad del GL

⁴⁵ Si el supuesto de homogeneidad de grado 1 no se verificase, los resultados arrojados por el modelo serían cualitativamente similares.

IV.2.2. La reacción de la comunidad (C)

La reacción de la comunidad frente a la realización por parte del GL de una determinada actividad que impacta en su bienestar, se describirá aquí a través de una función que se denominará Función de Retribución de la Comunidad (FRC). Se asume que, para una actividad A, la FRC expresa la forma en la que los votantes de un PyMMUR deciden otorgar sus votos al GL, en función de la cantidad y calidad de la actividad realizada.

En la introducción de esta sección IV.2 se mencionó que la comunidad, representada aquí por el subconjunto de votantes, es el otro agente central en la elaboración del modelo. Desde la óptica usual del GL, ese total de votantes puede dividirse en tres grupos: los votantes propios (v_p), los independientes (v_i), y los opositores (v_o).

En una primera aproximación puede definirse al número total de votos propios v_p , como aquellos que recibiría el GL con sólo haberse encargado de hacer funcionar el Municipio. Es decir, sin haber volcado aún sobre la comunidad, en forma de acciones o resultados, ningún otro recurso de los disponibles.

Por contraposición, se incluirán en v_o , a todos aquellos votos que no se otorgarán al GL bajo ninguna circunstancia, independientemente de cuántos recursos entregue a la comunidad, ni de qué forma o a través de qué resultados lo haga.

Obtener la mayor cantidad posible de los restantes votos, que serán los arriba denominados votos independientes (v_i), se convierte en el objetivo político central del GL. Es obvio que de serle posible, también intentará incrementar los votos propios, y reducir los votos opositores. En consecuencia un PPDL le interesará naturalmente si considera que le resultará útil a cualquiera de estos fines.

Sobre la base de estas definiciones se desarrolla en lo que sigue la FRC.

IV.2.2.a. FRC para una actividad A ideal

A los fines del presente modelo se considerará a una actividad dada A como actividad ideal, cuando puede asumirse: a) que la misma interesa al total de la

comunidad y b) que todos los habitantes del ámbito prioritario del promotor están informados de su realización.

Partiendo del supuesto de que los recursos públicos totales fueran ilimitados, y que en el período, además de hacer funcionar el Municipio, el GL sólo realiza una actividad ideal A (e.g. asfaltar calles), en lo que sigue se planteará que, frente a esto, la comunidad exhibiría un comportamiento del tipo que se muestra en la curva de la figura VI.2.

En esa figura, si $P(r_I, v_I)$ es un punto de la curva FRC, el valor v_I en el eje de ordenadas representa los votos que aún “posee” la comunidad, es decir, aquella fracción del total que aún no ha “cedido” al GL a pesar de que éste ya le ha transferido los recursos r_I , que se indican en el eje de las abscisas.

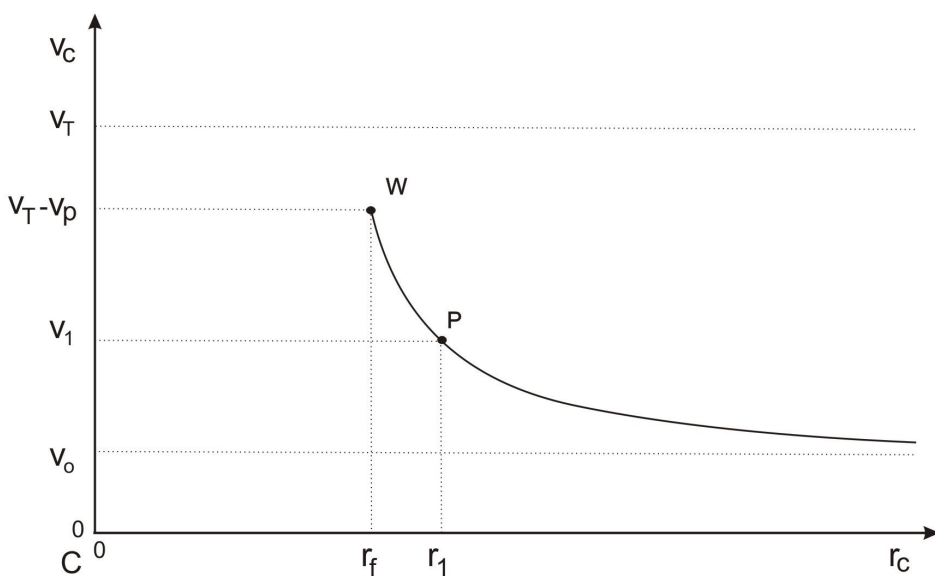


Figura IV.2: Función de Retribución de la Comunidad cuando el GL ha hecho funcionar el municipio y realizado una actividad A ideal

En particular, el punto $W(r_f, v_T - v_p)$ expresa la situación inicial de la FRC, que corresponde a un GL que se asume que en el período cumplirá con su tarea básica, es decir, administrar sus recursos y ocuparse de suministrar los servicios esenciales para que el distrito funcione. Al discutir la situación del GL en el apartado anterior (IV.2.1), ya se hizo referencia a los recursos que estas tareas le insumirán, y se los denominó recursos de funcionamiento r_f . También se explicó allí que el número de votos que la

comunidad le entregará por la sola realización de estas actividades pueden denominarse votos propios v_p , por lo que la comunidad retendrá la diferencia $(v_T - v_p)$. Por estas razones, como se ve en la figura, el punto inicial W de la curva tendrá como coordenadas los valores $(r_f, v_T - v_p)$.

A partir de aquí se supondrá que el GL elige la política de entregar a la comunidad los restantes recursos disponibles r_d , a través de una sola actividad A. Para facilitar el análisis se supondrá que esta actividad, cuyo impacto en la comunidad se representa por el coeficiente I_A , se puede realizar en mayor o menor extensión en función de los recursos que se inviertan en ella.

Así, la curva de la figura IV.2 representa, a partir del punto W, los lugares geométricos de los puntos (r_c, v_c) por los que va transcurriendo la relación de intercambio, y refleja los votos que la comunidad sigue reteniendo (y por diferencia los que el GL va obteniendo), a medida que recibe los recursos. El máximo valor posible de recursos a obtener en el período sería r_T , que es el total de recursos municipales, sin embargo esto puede no ocurrir ya que el GL puede retener parte para sí. Esta Función de Retribución de la Comunidad representa de tal manera la reacción de los votantes del distrito frente a esta política de transferencia de recursos.

En lo referente a la forma que se adoptará para la FRC, la misma es consecuencia de asumir que:

- a) a medida que los recursos se vuelcan sobre la comunidad a través de un resultado adecuado, ésta responderá entregando votos, lo que justifica la pendiente siempre negativa de la FRC
- b) dentro del conjunto de votos no propios, los comprendidos en el intervalo $[v_o, v_T - v_p]$, la afinidad de los votantes con el GL es variable
- c) entre los votantes con afinidad más cercana, hay algunos que incluso dudaron sobre si votarlo o no por sólo haber hecho funcionar el municipio, aunque finalmente decidieran no hacerlo. Es evidente que los integrantes de este grupo, con muy pocos resultados adicionales, le entregarán sus votos. Esta conducta explica que la mayor pendiente en valor absoluto de la curva propuesta se localice en W
- d) dentro del *intervalo* $[0, v_T - v_p]$, donde también se encuentra el valor v_o , número de votantes opositores, la curva FRC debiera ser asintótica al

valor $v_c=v_o$, cuando $r_c \rightarrow \infty$, para que sea válido el supuesto de que estos votantes no entregarán su voto al GL, independientemente de la cantidad de recursos que éste les transfiera.

e) la curva es continuamente decreciente con derivada segunda positiva para todo valor de $r_c > r_f$. Esto implica asumir que a medida que se va avanzando en las acciones (por ejemplo asfaltando más calles), cada unidad asfaltada entregará al GL menos votos que la anterior (rendimientos marginales decrecientes del recurso utilizado, para la misma actividad A)

f) la FRC está definida para todo r_c tal que $r_f \leq r_c < \infty$

g) el impacto de la actividad seleccionada (I_A) no disminuye ni se modifica en el tiempo

Sin embargo, resulta difícil encontrar actividades que cumplan con las dos condiciones de idealidad planteadas en el primer párrafo de este punto.

IV.2.2.b. FRC para una actividad A real

En general, las actividades que el gobierno local realice más allá de mantener al municipio en funcionamiento, difícilmente despertarán el interés de todos los habitantes, o su ejecución llegará a ser conocida por todos. En el presente trabajo a estas actividades se las denominará reales.

Supuesta entonces una actividad A real, se denominará votos desinteresados por la actividad (v_{dA}), a aquella fracción de los votos independientes que no es posible obtener mediante la ejecución de la misma, al margen de la calidad o extensión en que se la realice. Análogamente, se denominará votos que ignoran la actividad (v_{igA}), a aquellos votos independientes que el GL no obtendrá (por esa razón) al ejecutarla.

A partir de estas definiciones, y de la de votos opositores al GL v_o , se puede proponer una nueva variable:

$$v'_o = v_o + v_{igA} + v_{dA} \quad (IV.3)$$

Así definida, v'_o representa el número total de votos no obtenibles por el GL a través de la ejecución de la actividad A.

En el modelo que aquí se presenta, se asume que el tratamiento de la FRC en el caso de una actividad real es análogo al visto en el punto anterior para las actividades ideales, y por lo tanto se adoptan los mismos supuestos, excepto el d), ya que las curvas resultantes para las actividades reales serán ahora asintóticas al valor v'_o en lugar de serlo a v_o . En consecuencia cualquier actividad A permitirá (invirtiendo en teoría en ella infinitos recursos), la obtención de una cantidad máxima de votos v_{mA} .

Dos curvas resultantes para una actividad con el mismo impacto I_A , una real (línea gruesa) y otra ideal (línea fina), se ilustran a título de ejemplo en la figura IV.3.

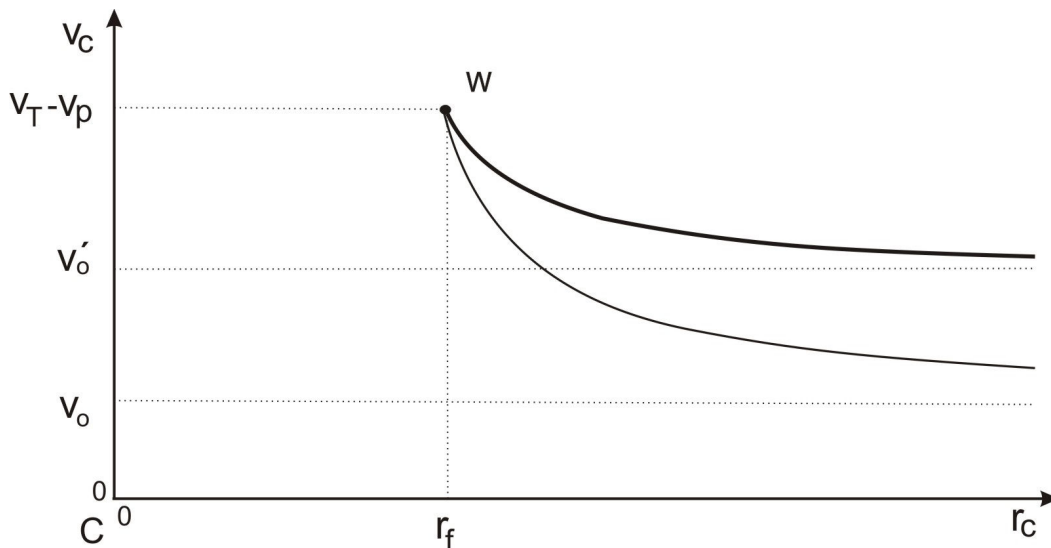


Figura IV.3: Funciones de Retribución de la Comunidad. Comparación cuando el GL ha hecho funcionar el municipio y realizado una actividad A ideal y una A real

IV.2.2.c. Expresión analítica de la FRC

Dada la forma de la FRC correspondiente a una actividad real indicada en la figura IV.3, entre las posibles expresiones analíticas capaces de representarla, se adoptará la siguiente:

$$v_c(r_c) = J_{I_A}(r_c) = \frac{r_p(v_T - v_p - v'_o)}{I_A(r_c - r_f) + r_p} + v'_o, \quad \text{con} \quad r_f \leq r_c < \infty, \quad (\text{IV.4})$$

Donde la variable dependiente $v_c(r_c)$, y la variable independiente r_c , representan respectivamente en cada punto de esta curva los votos que retiene la comunidad y los recursos que ha recibido del GL hasta allí, en forma de resultados o acciones.

Merece párrafo aparte explicitar el rol del coeficiente I_A , al que se ha denominado a priori coeficiente de impacto de la actividad A. En efecto, su variación da lugar a una familia de curvas como la que se representa en la figura IV.4, en las que todos los demás parámetros se han mantenido constantes.

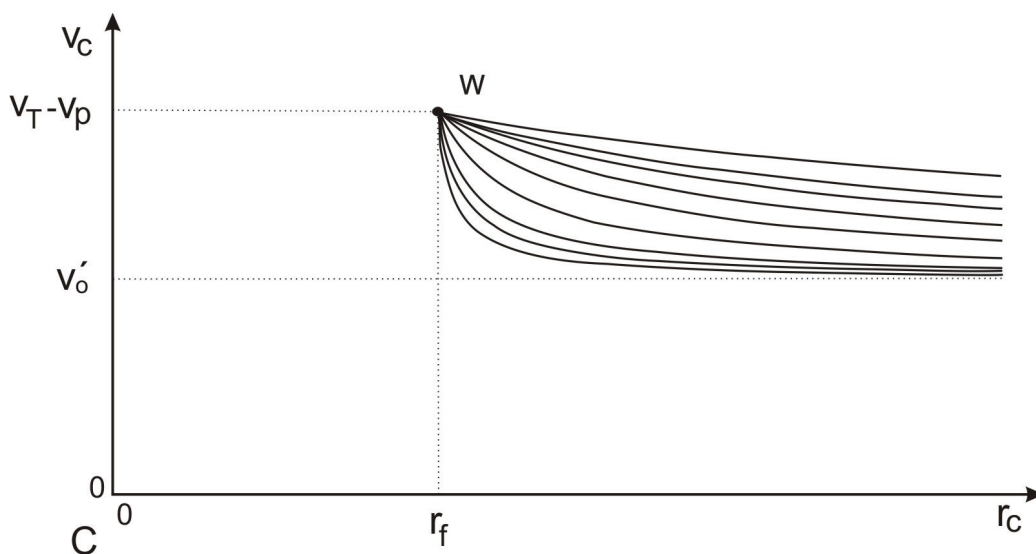


Figura IV.4: Funciones de Retribución de la Comunidad con diferentes valores del parámetro I_A (Ceteris Paribus)

En este gráfico se visualiza con claridad que la variación de I_A tiene influencia directa en el valor de la pendiente de la FRC en el punto de dotación inicial W. A mayor I_A mayor la pendiente en valor absoluto. Es este efecto el que justifica la denominación propuesta aquí para este parámetro.

También puede visualizarse allí que para $r_c = r_f$ resulta $v_c = v_T - v_p$, cualquiera sea el valor de I_A . Esto sucede porque el punto de origen W es común a todas las curvas. Además de la figura es evidente que la expresión IV.4 verifica que para $r_c \rightarrow \infty$,

resulta $v_c \rightarrow v'_o$, es decir, cada curva de la familia que determina la expresión propuesta, es asintótica a ese valor cuando r_c crece.

Cómo influyen los distintos parámetros de la expresión IV.4 sobre la forma de estas curvas y su implicancia sobre el análisis de la metodología del PPDL, son puntos que se desarrollarán en el capítulo V de la presente Tesis.

IV.3. Planteo del Modelo de Relación de Intercambio (MRI)

En la sección anterior se planteó en forma de modelo matemático la situación de los dos agentes (comunidad y gobierno local), frente al posible intercambio de dos bienes (votos y recursos). La presente sección se ocupará de analizar el problema conjunto, y se buscará una expresión analítica que identifique las condiciones de óptimo.

IV.3.1. Escenario de intercambio y dotación inicial (W)

La metodología seleccionada aquí para modelar el problema conjunto del intercambio de dos bienes entre dos agentes, que se comportan respecto a ellos de la manera descrita en los apartados IV.2.1 y IV.2.2, consiste en representar ambas situaciones en un mismo gráfico bajo un formato similar al empleado en la construcción de la conocida Caja de Edgeworth.

En esos términos, el Consumidor 1 sería el gobierno local (GL) y el Consumidor 2 el conjunto de votantes del distrito, que en este intercambio representan a la comunidad local (C). La caja resultante tomaría la forma indicada en la figura IV.5.

En una representación del tipo de la figura pueden localizarse los distintos valores definidos anteriormente. Los puntos M y W serán analizados en lo que sigue, ya que están asociados al concepto usual de dotación inicial.

En la notación usual de la Caja de Edgeworth, la dotación inicial de ambos consumidores se designa como $\omega = (\omega^g, \omega^c)$, y si se indica como ω_j^i a la cantidad inicial del bien “j” que posee el agente “i”, la dotación inicial del gobierno local será el par $\omega^g = (\omega_r^g, \omega_v^g)$, mientras que la de la comunidad estará dada por $\omega^c = (\omega_r^c, \omega_v^c)$.

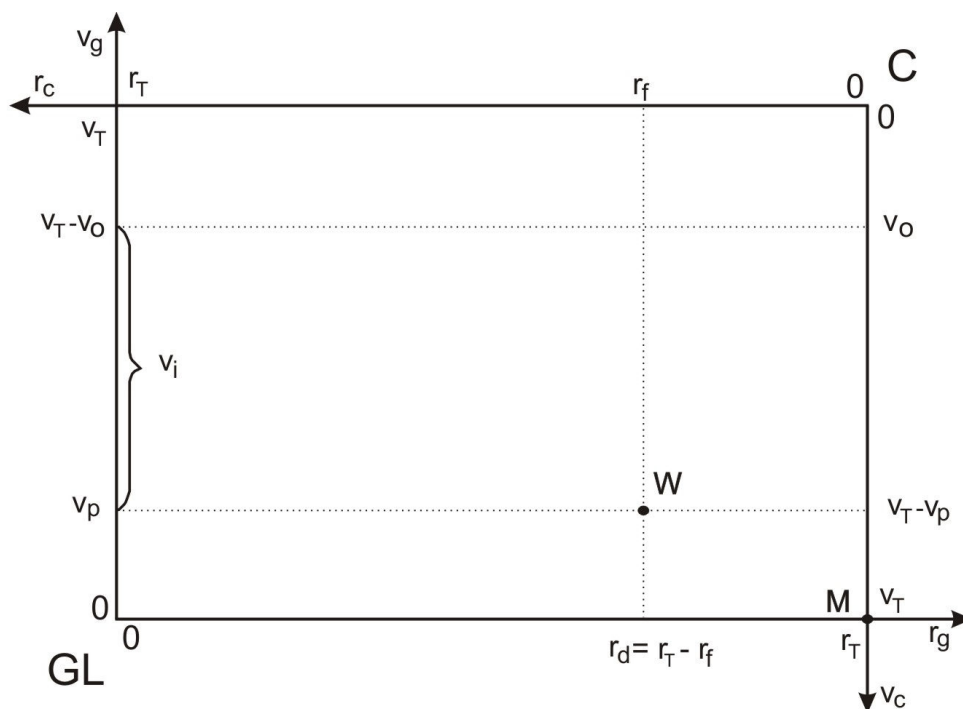


Figura IV.5: Caja de intercambio entre el gobierno local y la comunidad

Como punto de inicio del proceso de intercambio, o lo que es lo mismo, de cada período en consideración⁴⁶, una alternativa es pensar que todos los votos los posee la comunidad, y todos los recursos el GL. Esto, que está indicado en la figura IV.5 por el punto M, definiría una posible dotación inicial $M^g = (r_T, 0)$ y $M^c = (0, v_T)$. Pero este punto, aunque teóricamente correcto, no se tomará como dotación inicial de intercambio del modelo.

Ocurre que el gobierno, si bien efectivamente maneja el total de los recursos públicos del municipio, no puede en la práctica disponer libremente de todos ellos. Por ejemplo, debe obligatoriamente pagar a lo largo del período los sueldos de los agentes municipales, los servicios consumidos por la administración municipal, etc. En otras palabras, debe hacerse cargo del funcionamiento del distrito. Si no hiciera nada de esto y retuviese el total de los recursos, seguramente las consecuencias de esta postura se verían reflejadas en ninguna transferencia de votos por parte de la comunidad.

Esta situación, claramente conocida por todo GL, hace que siempre invierta los recursos necesarios r_f para llevar a cabo las actividades básicas de funcionamiento de la comuna. Ya se ha visto que esta sola iniciativa le garantiza un conjunto de votos que se

⁴⁶ A los fines de la utilidad del modelo para contribuir al diseño de una metodología para implementar un PPDL, se tomará como período el año calendario, ver Capítulo V.

han definido como votos propios v_p . Por lo tanto, el punto de la figura que representa la dotación inicial real al momento de planificar y ejecutar las demás actividades del período, que son las que efectivamente pueden ser seleccionadas por el GL, es W, donde $W^g = (r_T - r_f, v_p) = (r_d, v_p)$ y $W^c = (r_f, v_T - v_p)$.

Por lo tanto, que un dado gobierno realice las actividades de funcionamiento del municipio, define la dotación inicial. La misma estará fijada entonces por:

- a) Los recursos totales con que cuenta el GL al comienzo del período (r_T)
- b) Los recursos que invierte en hacer funcionar al municipio (r_f), que se asumirá son transferidos a la comunidad.
- c) Los votos que la comunidad otorgue al GL por esa transferencia (v_p)

Gráficamente, el punto W de la figura indica la cantidad de votos propios con los que cuenta el GL, y los recursos disponibles r_d que aún le quedan, los que puede elegir de qué forma volcará en la comunidad y qué proporción retendrá para uso propio de su gestión. Estos son los recursos que puede emplear para captar los votos independientes $v_i = v_T - v_p - v_o$, votos que el GL usualmente considera necesarios para competir en la próxima elección.

IV.3.2. Desarrollo de la ecuación de óptimo de intercambio

Dentro del planteo y desarrollo del MRI, es central determinar el punto que representa las condiciones óptimas de intercambio entre GL y comunidad, cuando se realiza una actividad real A. El problema general se presentará en el inciso IV.3.2.a, mientras que su solución, es decir la ecuación analítica capaz de predecir la condición de óptimo, se desarrollará en el IV.3.2.b. En el inciso IV.3.2.c se formulará un ejemplo numérico.

IV.3.2.a. Planteo del problema

Inicialmente se graficarán dentro de la caja del MRI de la figura IV.5, las curvas de indiferencia correspondientes al GL y la función de retribución de la comunidad frente a la realización de una actividad real A, o FRC. Las primeras están dadas por la expresión IV.1, y se incluyen en la Caja tal como fueron ilustradas en la figura IV.1, debido a la posición de Consumidor 1 que se ha asignado al GL⁴⁷. En cambio, por ser la comunidad el Consumidor 2, la FRC, dada por la expresión IV.4, debe graficarse en la caja en forma invertida respecto a la que se muestra en la figura IV.3 (curva correspondiente a una actividad real, en trazo grueso).

De acuerdo a estas consideraciones, la gráfica completa resultante correspondiente al aquí denominado MRI, sería del tipo de la que se muestra en la figura IV.6. Allí, la curva de trazo grueso representa la FRC correspondiente a la actividad real A seleccionada por el GL, a través de cuya realización podría transferir (con un impacto I_A) parte o el total de los recursos disponibles r_d hacia la comunidad. Cualquier otra actividad o resultado B de distinto impacto I_B , estaría representada en el MRI por otra curva similar, que diferiría de la primera en la pendiente inicial y en el valor al que tiende en forma asintótica cuando $r_c \rightarrow \infty$.

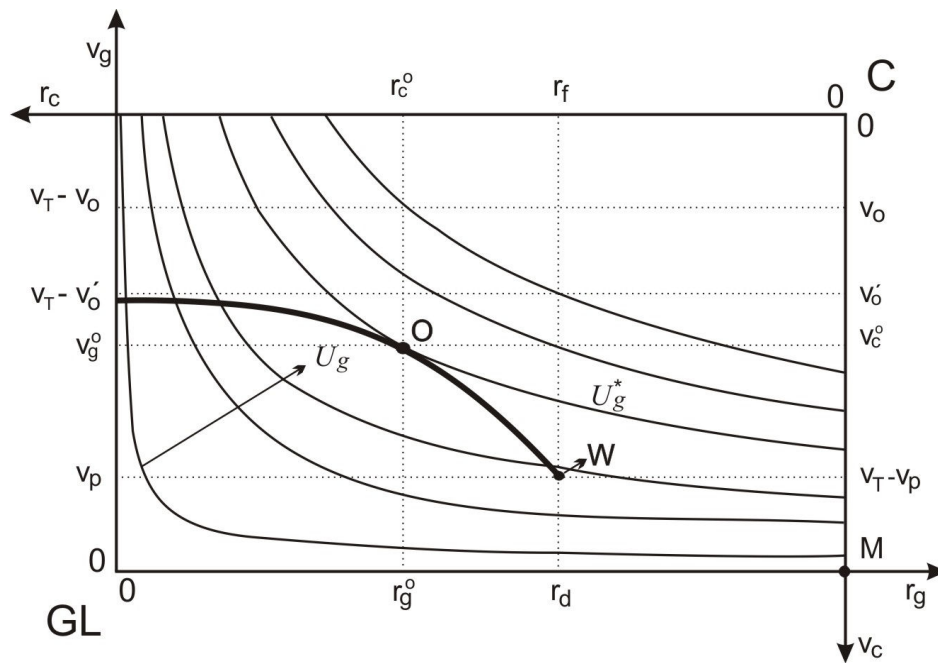


Figura IV.6: Gráfica general correspondiente al MRI

⁴⁷ En el desarrollo del Capítulo V se hará evidente la conveniencia esta asignación.

Por su parte, las líneas de trazo más fino representan las curvas de indiferencia del GL que surgen de la función IV.1. Cada una de estas curvas representa una utilidad constante, cuyo valor U_g aumenta a medida que las mismas se alejan del origen de coordenadas, como indica la flecha en diagonal del gráfico.

Recuérdese aquí que el modelo asume que la comunidad responde frente a la cantidad y el tipo (expresado a través del coeficiente de impacto y de v_{igA} y v_{dA}) de acciones o resultados que se han volcado hacia ella, otorgando una determinada cantidad de votos adicionales al GL. El problema que se plantea resolver en este apartado es determinar la cantidad de recursos que el GL debería invertir en la actividad A para maximizar su utilidad.

La justificación de la importancia práctica de encontrar el punto que maximiza la utilidad del GL se describirá, en términos de las necesidades propias de un PPD, en el capítulo V de la presente Tesis.

Éste es un problema de optimización cuya solución se visualiza gráficamente en la figura IV.6 en el punto O , donde la FRC y una curva de indiferencia de Utilidad del GL (U_g^*), se contactan en sólo un punto, en el cual ambas comparten la misma recta tangente. Curvas de menor utilidad que U_g^* , cruzarán a la FRC en dos puntos donde no tendrán la misma tangente, y las de mayor utilidad ya no cortarán a la función de retribución.

La búsqueda de una expresión analítica que permita calcular el punto O para cualquier FRC, y los distintos patrones de utilidad de diferentes GLs (en tanto sean representados por una función Cobb-Douglas del tipo de la expresión IV.1), se desarrollará en el inciso que sigue.

IV.3.2.b. Solución analítica del problema⁴⁸

Las ecuaciones de las familias de curvas que se emplearán para obtener, a través de su punto común de tangencia, la máxima utilidad U_g^* del GL, son las indicadas previamente mediante las expresiones IV.1 y IV.4, que definen curvas cuyas

⁴⁸ El detalle del desarrollo que conduce a las ecuaciones a las que se arriba en el presente inciso IV.3.2.b, se presenta en el ANEXO II de la presente Tesis.

formulaciones analíticas ya fueron descritas y que por comodidad para el seguimiento del desarrollo que se plantea, se reescriben a continuación:

$$U_g(r_g, v_g) = v_g^a \times r_g^b = C, \quad \text{con } a + b = 1, \text{ y } a > b \quad (\text{IV.5})$$

$$v_c(r_c) = J_{I_A}(r_c) = \frac{r_p(v_T - v_p - v'_o)}{I_A(r_c - r_f) + r_p} + v'_o, \quad \text{con } r_c \in [r_f, +\infty), \quad (\text{IV.6})$$

Como ya se ha indicado, para una actividad real A con coeficiente de impacto I_A , de cuya ejecución un número de votantes v_{igA} del conjunto de los votantes independientes no está informado, y cuya realización no interesa a otro conjunto v_{dA} , el problema a resolver consiste en determinar la constante U_g^* y el punto óptimo $O = (r_g^o, v_g^o)$, tal que la curva de indiferencia $U_g(r_g, v_g) = v_g^a \times r_g^b = U_g^*$ que pasa por ese punto O , y la FRC correspondiente a la actividad A, se intersectan sólo en O , y tienen tangente común en ese punto.

En la figura se puede visualizar que la hipérbola FRC tiene concavidad hacia abajo y que las que representan las curvas de indiferencia U_g tienen concavidad hacia arriba. Por lo tanto si una de ellas corta en un punto O a la FRC y ambas tienen tangente común en O , ese punto de intersección es único.

Por otra parte el punto O pertenecerá a ambas curvas si y sólo si:

$$O = (r_g^o, v_g(r_g^o)) = (r_T - r_c^o, v_T - v_c(r_c^o))$$

es decir, por factibilidad:

$$r_g^o + r_c^o = r_T \quad \text{y} \quad v_g^o + v_c^o = v_T \quad (\text{IV.7})$$

A partir de la expresión de la FRC (IV.4), se puede obtener la siguiente función implícita:

$$(v_c(r_c) - v'_o) [I_A(r_c - r_f) + r_p] - r_p(v_T - v_p - v'_o) = 0$$

de la cual resulta la derivada:

$$v'_c(r_c) = -\frac{I_A(v_c(r_c) - v'_o)}{I_A(r_c - r_f) + r_p} = -\frac{v_c(r_c) - v'_o}{r_c - r_f + \frac{r_p}{I_A}} \quad (\text{IV.8})$$

Análogamente, para la familia de hipérbolas (curvas de indiferencia del GL) dadas por la ecuación IV.1 resulta la derivada:

$$v'_g(r_g) = -\frac{b}{a} \times \frac{v_g(r_g)}{r_g} \quad (\text{IV.9})$$

Obtenidas las dos derivadas IV.8 y IV.9, el paso siguiente consiste en determinar los puntos r_g^o y r_c^o , tales que satisfagan:

$$\frac{v_c(r_c^o) - v'_o}{r_c^o - r_f + \frac{r_p}{I_A}} = \frac{b}{a} \times \frac{v_g(r_g^o)}{r_g^o} \quad (\text{IV.10})$$

$$\begin{cases} r_c^o + r_g^o = r_T \\ v_c(r_c^o) + v_g(r_g^o) = v_T \end{cases} \quad (\text{IV.11})$$

Tomando en cuenta las relaciones que definen las expresiones IV.11, la ecuación IV.10 toma la forma:

$$\frac{v_c(r_c^o) - v'_o}{r_c^o - r_f + \frac{r_p}{I_A}} = \frac{b}{a} \times \frac{v_T - v_c(r_c^o)}{r_T - r_c^o}$$

De la cual, al despejar $v_c(r_c^o)$ se obtiene:

$$v_c(r_c^o) = \frac{\left(v_T - \frac{a \times v_o'}{b}\right)r_c^o + v_T\left(\frac{r_p}{I_A} - r_f\right) + \frac{a \times v_o' \times r_T}{b}}{\left(1 - \frac{a}{b}\right)r_c^o + \frac{a}{b}r_T + \frac{r_p}{I_A} - r_f} \quad (\text{IV.12})$$

Pero para cualquier $r_c \in [r_f, +\infty)$ el valor de la función $v_c(r_c)$ está definido

por la expresión IV.4, en particular para $r_c = r_c^o$, es $v_c(r_c^o) = \frac{r_p(v_T - v_p - v_o')}{I_A(r_c^o - r_f) + r_p} + v_o'$,

por lo tanto, reemplazado en la expresión IV.12 resulta:

$$\frac{\left(v_T - \frac{a \times v_o'}{b}\right)r_c^o + v_T\left(\frac{r_p}{I_A} - r_f\right) + \frac{a \times v_o' \times r_T}{b}}{\left(1 - \frac{a}{b}\right)r_c^o + \frac{a}{b}r_T + \frac{r_p}{I_A} - r_f} = \frac{r_p(v_T - v_p - v_o')}{I_A(r_c^o - r_f) + r_p} + v_o' \quad (\text{IV.13})$$

De esta forma se ha obtenido una ecuación sólo en el término desconocido r_c^o , que puede reducirse a la siguiente ecuación cuadrática:

$$\alpha(r_c^o)^2 + \beta r_c^o + \gamma = 0 \quad \Leftrightarrow \quad \frac{\alpha}{\Gamma}(r_c^o)^2 + \frac{\beta}{\Gamma}r_c^o + \frac{\gamma}{\Gamma} = 0^{49} \quad (\text{IV.14})$$

donde:

$$\alpha = I_A(v_T - v_o')$$

$$\beta = \left(\frac{r_p}{b} - 2 \times I_A \times r_f\right)(v_T - v_o') + \left(1 - \frac{a}{b}\right)v_p r_p$$

⁴⁹ El divisor Γ es una constante elegida de tal manera que los coeficientes resultantes de la ecuación tengan un tamaño que facilite el cálculo

$$\gamma = \left(I_A \times r_f^2 - r_p r_f - \frac{a \times r_p \times r_T}{b} \right) (v_T - v'_o) + \left(\frac{a}{b} r_T + \frac{r_p}{I_A} - r_f \right) v_p \times r_p$$

Por lo tanto:

$$r_c^o = \frac{-\beta \pm \sqrt{\beta^2 - 4\alpha\gamma}}{2\alpha} \quad (\text{IV.15})$$

De las dos soluciones posibles que provee la fórmula IV.15, la que resuelve el presente problema es la única r_c^o que verifica las condiciones siguientes:

$$r_f < r_c^o < r_T \quad \text{y} \quad 0 < r_g^o = r_T - r_c^o < r_T - r_f = r_d \quad (\text{IV.16})$$

Con esa raíz r_c^o de la ecuación IV.15 se obtienen los otros tres valores buscados:

$$r_g^o = r_T - r_c^o \quad (\text{IV.17})$$

$$v_g(r_g^o) = v_T - v_c(r_c^o) \quad (\text{IV.18})$$

$$U_g^* = [v_g(r_g^o)]^a \times (r_g^o)^b = [v_T - v_c(r_c^o)]^a \times [r_T - r_c^o]^b \quad (\text{IV.19})$$

IV.3.2.c. Ejemplo numérico

Sobre la base de las ecuaciones analíticas resultantes de la solución de óptimo que se plantea dentro del MRI, se presentarán en lo que sigue los resultados de un ejemplo normalizado, asumiendo $r_T = v_T = 100$ y que el GL no ha gestionado recursos adicionales ni ha contraído deuda, por lo que $r_T = r_p = 100$. Esta decisión permitiría extender fácilmente los resultados obtenidos a un municipio real (con un número de votantes y un presupuesto determinados), y en caso de resultar de interés, considerar a los valores o mejoras, calculados como porcentajes del total.

En el ejemplo, además de los valores indicados, se asumirán las siguientes magnitudes para los distintos parámetros del modelo:

$$a = 0.6$$

$$b = 0.4$$

$$v_p = 20$$

$$v_0 = 20$$

$$v_{igA} = 5$$

$$v_{dA} = 7$$

$$r_f = 40$$

$$I_A = 10$$

Aunque particulares, se han seleccionado valores esperables en un PyMMUR. Al elegir $a > b$, se ha asumido que el GL valora con mayor peso a los votos que a los recursos. No se han hecho suposiciones especiales respecto a los votos, debido a que estos dependerán de cada GL, de cada comunidad y de cada actividad. Quizás el valor asignado $r_f = 40$ es bajo con respecto a lo que acontece hoy en la realidad de los PyMMURs, pero esta elección permite una mejor visualización de los resultados al permitirle a la FRC extenderse a una mayor proporción del eje de las abscisas. En lo que hace a I_A , el valor adoptado aquí es arbitrario, y las consideraciones sobre su determinación aproximada serán desarrolladas en el Capítulo V.

Con estos valores para los parámetros, reemplazados adecuadamente en las fórmulas IV.1 y IV.4, se puede construir la figura IV.7. A su vez estos parámetros permiten calcular numéricamente, a través de las distintas expresiones a las que se arribó en el inciso IV.3.2.b, las coordenadas del punto óptimo, y la utilidad U_g^* que el GL puede obtener en ese punto (máxima para una actividad con ese impacto)⁵⁰.

⁵⁰ El cálculo numérico de los distintos puntos se resuelve y presenta en el ANEXO III.

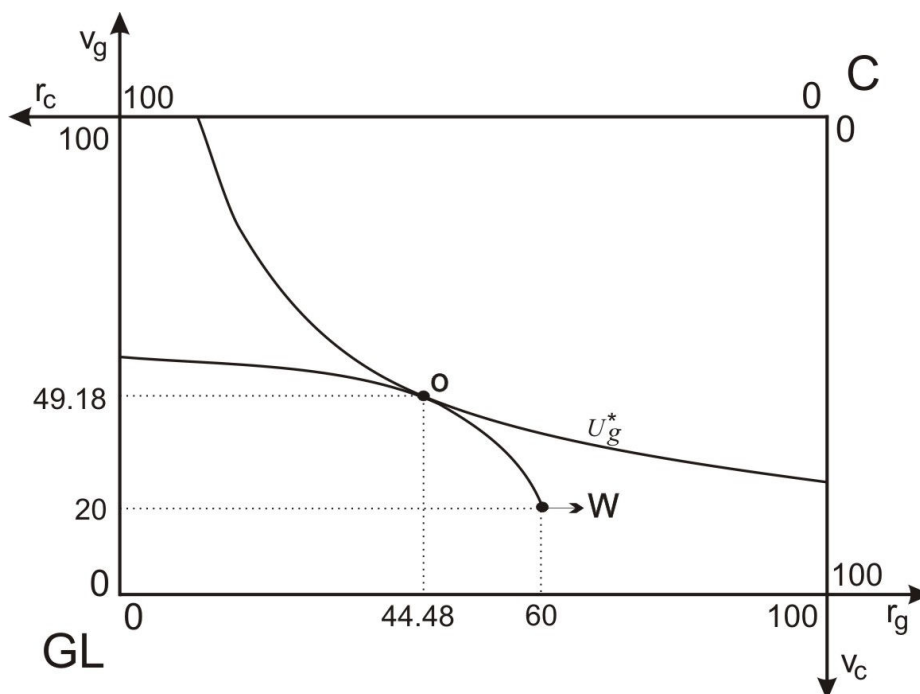


Figura IV.7: Ejemplo de solución de óptimo en el MRI

IV. 4. Conclusiones

El desarrollo matemático que se ha presentado en este capítulo, modela la relación entre el gobierno local, que en la metodología a proponer en el próximo capítulo sería el actor ideal para desempeñar el rol de promotor en un PPDL, y la comunidad, que naturalmente asume el rol de beneficiario en estos procesos. Los resultados que arroja el modelo se revelarán de interés para el tercer actor fundamental, el experto, al orientarlo respecto a las actividades más útiles y por lo tanto, las que de ser propuestas al GL tendrán mayor probabilidad de aceptación. Como se ve, el MRI involucra a los tres actores principales, y aunque ha sido desarrollado a partir de fundamentos teóricos, mostrará poseer no sólo un interesante valor práctico, sino también la potencialidad de convertirse en una valiosa herramienta pedagógica.

CAPÍTULO V

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA IMPLEMENTAR UN PPDL SOSTENIBLE EN PyMMURs

La metodología planteada en este capítulo tiene como fin principal contribuir a la viabilidad del inicio de un PPDL en PyMMURs, así como a su sostenimiento en el tiempo.

Para la elaboración de esta metodología, además de toda la información disponible en el tema y del auxilio del Modelo de Relación de Intercambio desarrollado en el capítulo anterior, se han tomado en cuenta las experiencias recogidas por los actores que recientemente participaron, en distintos niveles, en procesos inducidos de desarrollo en dos PyMMURs del Sudoeste Bonaerense (Pellegrini y Salliqueló), y en actividades en esa dirección realizadas en otros siete (Monte Hermoso, Pigüé, Puan, Olavarría, La Madrid, Tornquist y Daireaux). La misma tesista tuvo oportunidad de participar en algunas de las actividades de campo, y ha sido gestora de la idea y participe del desarrollo de una de las herramientas de sensibilización a la que se hará referencia más adelante en este capítulo (punto V.2.2.c.1).

La metodología resultante contiene elementos y desarrollos originales, y su descripción se plantea en este capítulo desde la óptica del experto. Esto resulta conveniente bajo los supuestos de que: a) será ese actor quien proponga al gobierno local la implementación de un PPDL en su distrito, y b) la metodología que aquí se describe tiene particular interés para quienes se especializan en el tema, es decir, quienes eventualmente podrían desempeñar el rol de expertos. Así, la descripción metodológica estará planteada en detalle hasta el momento en el que el experto completa su tarea y se aparta del proceso, dejándolo en marcha en forma endógena con todos los roles permanentes (ver III.3.2) en manos de actores locales.

La que se plantea no será una metodología sencilla, ya que exige la aplicación de herramientas complejas y costosas, que hay que desarrollar específicamente con ese fin. Sin embargo, fue diseñada a medida de los PyMMURs, ámbitos objeto de este estudio, y ha sido pensada en términos de la factibilidad de su implementación allí⁵¹. En el

⁵¹ A pesar de las mencionadas complejidades, ya hay un municipio del SOB (el de Coronel Pringles), que a fines de 2012, completada la fase preparatoria, suscribió un convenio por cuatro años con la

diseño se respetan en un todo sus principales características, que fueron sintetizadas en el capítulo II.

La metodología que se expone en este capítulo se centra en proponer pautas y actividades sobre cómo desarrollar las denominadas fase preliminar y de puesta en marcha, luego de las que se ingresaría en un proceso endógeno de duración indeterminada. Esto porque ya se habrán sentado las bases para un mejor funcionamiento del territorio a futuro. Pero es justamente por la importancia de esas dos fases que resultará necesaria la aplicación de herramientas muy poderosas, por ejemplo una carrera específica de grado que habrá que dictar in situ, con el fin de formar especialistas locales capaces de conducir en adelante el proceso endógeno.

Este capítulo da comienzo, en la Sección 1, con una descripción general de la propuesta metodológica, para luego introducirse en el detalle de las tres fases que la componen. La propuesta metodológica se presenta bajo el formato de diagrama en bloques. En la Sección 2, se describen las actividades que debieran seleccionarse en cada fase, para lo cual se empleó en un gran número de casos el Modelo de Relación de Intercambio (MRI), que fuera desarrollado en el Capítulo anterior.

V.1. Descripción general de la propuesta metodológica

Esta primera sección del capítulo se dedica a una presentación general de la metodología propuesta para instalar un proceso planificado de desarrollo local (PPDL) en un PyMMUR. La misma ha sido diseñada para que el territorio tenga condición de sostener en el tiempo un proceso endógeno y participativo. Por lo tanto en su elaboración se tomaron en cuenta los principales problemas, relevados de experiencias a escala llevadas a cabo en los últimos años por un equipo de trabajo de la UPSO en municipios localizados en el sudoeste bonaerense⁵².

En lo que sigue de esta sección, en el apartado V.1.1 se analiza la problemática que puede surgir en el caso de iniciar directamente un proceso de desarrollo inducido en un PyMMUR mediante la elaboración de un plan estratégico. En el V.1.2 se plantea conceptualmente la solución general sugerida a esta problemática, que conforma una de

Universidad Provincial del Sudoeste, con el fin específico de desarrollar en el territorio la fase de puesta en marcha de un PPDL. La metodología convenida es la que se propone en la presente Tesis.

⁵² Algunas reflexiones sobre estas experiencias previas de DL llevadas a cabo por la UPSO pueden encontrarse en Porras et al. (2008, 2009).

las bases de la metodología propuesta. En el restante apartado V.1.3, se describe en mayor detalle el planteo organizativo del proceso, a través de su ordenamiento en el tiempo desde el momento en que se decide llevarlo a cabo.

V.1.1. Planteo del problema

Como ya se mencionó en el Capítulo I, dentro de los procesos de desarrollo inducidos resulta natural aceptar como metodológicamente más aconsejables a aquellos planificados. En realidad, en un sentido riguroso la planificación siempre es necesaria, ya que es imposible realizar alguna acción sin algún tipo de planificación previa, aunque ésta no hubiera sido planteada anticipadamente por escrito, o incluso su ejecutor no fuera consciente de que debió pensar qué hacer antes de hacer. Claro que hay niveles de planificación, y para su empleo en algo tan trascendente como es un proceso de desarrollo local, en general se sugiere hacerlo en su formato más elaborado: la planificación estratégica.

En forma muy sintética, esta planificación, que pretende orientar las acciones a realizar en un número determinado de años, exige un diagnóstico de la situación de partida, definir a aquella que se desea alcanzar en ese tiempo a través del proceso a implementar, y seleccionar las líneas de acción más convenientes para alcanzarla. Dentro de estas líneas de acción se agrupan actividades de distinta naturaleza, de las que se esperan resultados que permitan a la comunidad alcanzar los objetivos buscados.

Por lo tanto, disponer de un plan estratégico adecuado, capaz de guiar un proceso de desarrollo local por un dado lapso de tiempo, exige entre otros elementos:

- a) Conocer y manejar la herramienta (es decir, la metodología de planificación estratégica)
- b) Confeccionar un diagnóstico de situación del territorio, que al menos abarque los distintos niveles y dimensiones de interés para el futuro PPDL
- c) Definir la situación deseada a alcanzar en un tiempo determinado mediante la implementación del PPDL
- d) Definir las líneas estratégicas a través de las cuales se espera llegar de la situación actual a la deseada
- e) Proponer las actividades a realizar dentro de cada línea estratégica

De iniciar el PPDL siguiendo este orden, en el punto a) ya se plantea la primera dificultad. No es común que en los PyMMURs se encuentren actores locales con capacidad de conducir un proceso de planificación estratégica (ver apartado II.2.5). En las experiencias llevadas a cabo en el SOB esta carencia se ha resuelto en general recurriendo a expertos externos. Aún así, externo o interno, el experto o equipo de expertos no debiera confeccionar el plan estratégico por sí solo. Elaborar de esta forma los puntos b), c) y d), al margen de los errores que se puedan cometer, pone en riesgo la legitimidad del futuro proceso, ya que se podrían imponer al conjunto (en un asunto de semejante importancia) convicciones y puntos de vista individuales. Esta dificultad es tenida en cuenta por todos quienes insisten en aconsejar que la planificación estratégica debiera ser de elaboración endógena y participativa.

En varios casos reales, este punto se resolvió convocando a actores locales o incluso a toda la comunidad a participar en la elaboración del plan estratégico del territorio. Esta metodología, si bien da respuesta en lo formal a las observaciones anteriores, plantea nuevos problemas. La situación más frecuente es que, de los actores que participan en el proceso de planificación, los que desempeñan el rol de expertos sean quienes tienen adecuado manejo de la metodología. Y ya se ha indicado que, por lo general, para cubrir ese rol en los PyMMURs debe recurrirse a actores externos al territorio. Eso hace que en la práctica haya habido influencia exógena, en menor o mayor medida, en la definición de líneas estratégicas y programas. Otro sesgo en este sentido también puede ocurrir al momento de la organización y redacción del documento final de la planificación, que por lo general queda a cargo de los expertos.

Es ciertamente deseable convocar a los miembros de la comunidad en la construcción del plan estratégico, pero para que su participación sea efectiva esos miembros deberían interiorizarse primero de los componentes y los alcances de la herramienta, y comprender en toda su extensión la importancia que la misma tendrá en el desarrollo posterior del PPDL. Incluso algunos de estos miembros deberían tener la capacidad de intervenir en la conducción del proceso de planificación participativa, para así garantizar su naturaleza endógena. Además, los actores locales intervinientes debieran haber incorporado previamente los principales rasgos de una cultura “de desarrollo”, y estar convencidos de que el proceso conjunto a llevar adelante redundará en un importante beneficio individual y sectorial. Esto último es de particular interés, ya que en las discusiones participativas entre personas que no han desarrollado estas capacidades, suele ser frecuente que cada actor se interese prioritariamente en promover

las actividades de su interés directo, dejando en un segundo lugar a las orientadas al beneficio del conjunto.

Como se ve, al inicio de las actividades de un PPDL se plantea una suerte de círculo vicioso, ya que la comunidad debiera planificar pero no sabe cómo y el experto sí sabe pero no debiera hacerlo. Esta situación de alguna forma compleja, debe ser contemplada por la metodología a emplear, ya que la misma es crítica para la adecuada evolución futura del PPDL. En la que aquí se propone, el problema se aborda dividiendo el proceso en tres fases. Las dos primeras se han diseñado de forma tal que, además de realizar en ellas acciones propias de desarrollo, se resuelva esta problemática. Ello permite ingresar en el tiempo a una tercera fase, donde ya estén dadas las condiciones para progresar, en el marco de una planificación estratégica endógena y participativa.

V.1.2. Formato general de la propuesta metodológica

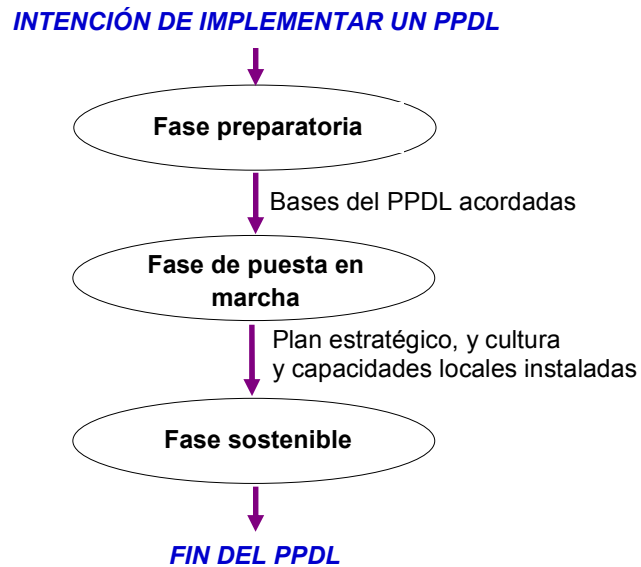
El objeto de la metodología que aquí se propone es facilitar la decisión de la puesta en marcha y la implementación de un PPDL endógeno, participativo y sostenible en un dado PyMMUR.

No resulta sencillo inducir la puesta en marcha de un programa de desarrollo en un municipio. Para que esto ocurra es suficiente en la práctica que el GL decida hacerlo, pero esto se hace difícil por muchas razones, entre las que se pueden destacar: a) cuando en la población se han generado prevenciones respecto al tema, resultantes de intentos previos que por distintas razones no lograron un avance satisfactorio; b) la naturaleza del proceso, que hace que el Intendente deba tomar una decisión que compromete desde el inicio buena parte de sus recursos, a cambio de resultados que se concretarán en el tiempo; y c) las dificultades que agrega a una gestión municipal el desarrollo de un proceso participativo que lo obliga a consensuar decisiones que de otra manera hubiera tenido la atribución de tomar por sí solo.

Aunque la metodología a presentar aquí podría aplicarse a cualquier territorio, la misma ha sido estructurada en base a experiencias realizadas recientemente en PyMMURs del sudoeste bonaerense, y por lo tanto debiera esperarse que resulte particularmente adecuada para ese entorno. Para aludir a los roles que se requieren en el PPDL, se utilizarán en lo que sigue los propuestos en el apartado III.3.2 (roles a cubrir en un proceso planificado de desarrollo).

Bajo estas consideraciones se propone el diseño de un proceso planificado conformado por tres fases bien diferenciadas, que en forma global se esquematizan en la figura V.1.

Figura V.1: Formato general de la propuesta metodológica



Fuente: Elaboración propia

Aunque cada una de las mismas será desagregada en detalle en el apartado V.1.3, las principales características de estas tres fases se describen en los incisos V.1.2.a, b y c, que se desarrollan a continuación.

V.1.2.a. Fase preparatoria

Esta fase preparatoria comprende todas las tareas a realizar vinculadas con el PPDL hasta dar comienzo a las actividades de desarrollo específicas. Se propone denominarla de esta manera ya que en ella se llevarán a cabo distintas actividades iniciales, tendientes a que los dos actores principales que la protagonizan (cubriendo uno a uno los roles de experto y promotor) acuerden las bases generales del futuro proceso, incluyendo la aceptación conjunta de las pautas de la metodología a aplicar. Por varias razones que se detallarán más adelante, esta aceptación previa resulta

indispensable, ya que postergarla para más adelante podría resultar en un gran daño para el proceso futuro.

En una situación en la que están actuando los actores ideales para cada rol, el consenso se está planteando entre el gobierno local y la Universidad de la región. Que estos roles no sean asumidos por los actores ideales es un problema: la presente metodología directamente no sería aplicable si quien desempeña el rol de promotor no es el GL. A su vez, si en el rol de experto no participa la Universidad de la región disminuirían las probabilidades de éxito a futuro (ver esto en mayor detalle en la sección IV.1). Sin embargo, aunque no garantiza igual compromiso, este último rol podría ser desempeñado por otro actor, por lo que en adelante se hará referencia a él bajo la denominación global de experto.

Las actividades de esta fase consistirán, en una primera etapa, en reuniones entre los mencionados actores. En ellas se consensuarán elementos básicos: a) un objetivo inicial muy general para el PPD, y b) los detalles de la metodología, que presentada por el experto deberá ser aceptada en todos sus términos por el GL. Sobre esta base, en una segunda etapa se formalizará el acuerdo entre las dos partes (en general en forma de convenio si el experto es una universidad, o de contrato si el experto es un consultor). Por último, se aconseja una buena difusión hacia la comunidad del inminente inicio de un proceso planificado de desarrollo en el territorio. Las características técnicas de dicho proceso (planificado, endógeno y participativo) no es necesario detallarlas a los habitantes del distrito en esta fase, en la que aún no comprenden acabadamente los alcances de dichos términos.

Como se ve, en este período prácticamente no hay planificación, más allá del acuerdo en aplicar una dada metodología para avanzar en dirección de algunos objetivos generales. Ciertamente es que hasta para la determinación de un objetivo muy general se requiere tener un diagnóstico de situación del territorio. Aún así, tampoco se recomienda la realización de un trabajo riguroso en este sentido (esto se detallará en el inciso V.1.3.b), sino simplemente emplear (en este punto inicial) el conocimiento y la percepción del GL y de eventuales actores locales convocados con el fin de participar de estas conversaciones preliminares.

V.1.2.b. Fase de puesta en marcha

Esta fase tiene como objeto implementar acciones y actividades de impacto en la comunidad, que al mismo tiempo que demuestran que el PPDL está en marcha y funcionando correctamente, generen las condiciones adecuadas para que, a la finalización de esta fase, se instale un proceso sostenible de desarrollo local endógeno y participativo, diseñado sobre la base de una planificación estratégica.

Nótese que una particularidad de esta metodología es que no plantea iniciar las actividades bajo planificación estratégica, formato tan analizado y hasta aconsejado por muchos expertos, sino que propone llegar a esa situación después de un período o fase de preparación, denominado aquí de puesta en marcha.

Para suplir la falta de esta planificación plurianual, se propone organizar esta fase (que podría extenderse entre 3 a 5 años) en varias etapas de un año de duración, todas ellas de similar formato. Las instancias incluidas en cada una de ellas se detallarán en el apartado V.1.3.

De todo lo antedicho surge que la etapa de puesta en marcha se considerará concluida, cuando la comunidad esté sensibilizada, y se hayan generado las herramientas y desarrollado en el territorio las capacidades que permitan en adelante avanzar en forma sostenible. Obviamente, entre las herramientas se incluye el plan estratégico participativo, que guiará en adelante el PPDL.

V.1.2.c. Fase de desarrollo sostenible

La fase de desarrollo sostenible tiene como objeto la implementación de las acciones y actividades previstas en el plan estratégico elaborado como última actividad de la fase anterior.

Dado que hasta este punto, a través del PPDL, se han generado las condiciones para que los habitantes del territorio tomen para sí la completa responsabilidad de su propio desarrollo organizado, se ha optado por dar a la fase que aquí se inicia la denominación de fase de desarrollo sostenible. En efecto, además de disponerse de todos los elementos que hacen a la autosuficiencia local, si se ha llegado a este punto, el proceso ya está internalizado en la comunidad y forma parte de la cultura local, lo que en teoría permitiría al PPDL mantenerse en el tiempo. En la práctica, aunque a partir de

un dado momento la actividad formal del PPDL decline, su efecto permanecerá impulsando a otra velocidad mayor el desarrollo (de ahí en adelante espontáneo, ver sección III.2) del territorio.

V.1.3. La organización en el tiempo de un PPDL

En este apartado se presentará, sin entrar en ciertos detalles específicos que se describirán en el resto del capítulo, la estructura organizativa general que adoptaría un PPDL si se decidiese estructurarlo e implementarlo de la manera que propone la presente tesis. En un primer inciso (V.1.3.a), se presentarán los elementos usados para construir un diagrama (diagrama en bloques), herramienta que facilita la presentación al permitir la visualización de la evolución en el tiempo de las distintas etapas del proceso. En el inciso siguiente (V.1.3.b), se describirá la estructura organizativa a partir del orden que indica el diagrama en bloques.

V.1.3.a. Elementos y supuestos empleados en la construcción del diagrama en bloques

Para facilitar el planteo de esta propuesta de organización del PPDL, ya se ha anticipado el empleo de una representación esquemática de ese proceso a través de un diagrama en bloques. Este diagrama será de utilidad para ilustrar y ordenar la discusión y el análisis de cada uno de los elementos propuestos.

Por conveniencia, la presentación de este inciso se hará desde la óptica de quien desempeña el rol de experto, lo que permite seguir el planteo de la forma en que éste podría proponerlo a potenciales interesados (explicando cómo cree que debe ordenarse el futuro trabajo). Esta propuesta de organización asume que el PPDL evolucionará según las tres fases (preparatoria, de puesta en marcha, y de desarrollo sostenido) que ya fueran ilustradas en la figura V.1 y descritas en el apartado anterior.

También se considerará que el actor que durante las dos primeras fases del PPDL asumirá el rol de experto, es el que se definió como actor ideal: la Universidad de la región. En el caso de un PyMMUR, como fuera detallado en el inciso II.1.2.c, este actor por lo general es externo al territorio, ya que el asiento natural de las universidades y en particular el de sus especialistas en los distintos temas, es la metrópolis regional. Si ese rol lo desempeñaran actores locales algunas actividades se simplificarían, pero ya se

indicó que es poco probable que estas capacidades existan en un PyMMUR al momento de inicio de las actividades. Por ello se ha optado por analizar este caso, el más frecuente y a la vez de mayor interés, ya que es el que plantea todas las dificultades.

Otro supuesto de esta presentación es que el PPDL estará organizado en etapas anuales. Esto es en general lo más conveniente, ya que permite hacer coincidir cada etapa con un ejercicio presupuestario. De todas formas, el diagrama en sí mismo resultaría adecuado para cualquier duración elegida para las etapas.

Asumiendo entonces etapas anuales, se adoptará para la contabilización de las mismas un indicador “n”, cuyo valor refleja el año (y por lo tanto la etapa) en curso medido desde el momento en que da comienzo la fase de puesta en marcha. Para que eso ocurra basta con suponer que n toma valor cero durante la realización de todas las actividades correspondientes a la fase preparatoria, cosa que independiza al diagrama del hecho de que las mismas se hayan realizado en un tiempo igual, mayor o menor a doce meses.

Por otra parte se asume como “x” al número de años que durará la fase de puesta en marcha. Aunque esa fase tiene un objetivo claro, en cada caso particular el valor de x dependerá del tiempo que lleve alcanzarlo, y eso será siempre función de la calidad y cantidad de actividades que se hayan previsto para lograrlo y del ritmo de trabajo impuesto, elementos a su vez dependientes del presupuesto que sea posible asignar al PPDL.

Con la adopción de esta nomenclatura, la fase preparatoria ocupará el año cero, y la de puesta en marcha tendrá lugar entre los años $1 \leq n \leq x$. Por consiguiente, la fase final (de desarrollo sostenido) ocurriría en los años $n > x$. El plan estratégico del PPDL puede haber previsto un número total de años para el proceso, y en ese caso, tal valor se designará aquí con el indicador $n=f$. Esto implica que se ha decidido imponer un límite a la duración de la fase de desarrollo sostenible, la que se extendería entonces durante $x < n \leq f$.

En lo que respecta al diagrama en bloques como herramienta, ésta es una representación general de la sucesión de actividades a realizar en el PPDL a lo largo del tiempo. Para facilitar su descripción, las actividades pueden agruparse en un número reducido de instancias que deberán cumplirse en cada etapa anual. Aquí se han seleccionado las siguientes:

En la fase preparatoria (año cero)




- a) organización del PPDL

b) diagnóstico inicial y objetivo general

En cada etapa anual de la fase de puesta en marcha y la fase sostenible

- a) planificación de las actividades de la etapa
- b) ejecución de las actividades de la etapa
- c) medición y análisis de los resultados obtenidos en la etapa
- d) actualización del diagnóstico

En cuanto al diagrama en particular, pueden encontrarse en él tres tipos de bloques que se emplearán para ilustrar elementos de distinta naturaleza. Estos bloques son:

-  **Sumador o contador:** evoluciona con el tiempo, y su valor indica las sucesivas etapas del PDDL que se van ejecutando ($n=0,1,2,\dots,f$)
-  **Bloque de actividades o de instancias:** representa a las que deberán irse sucediendo en cada etapa (e.g. planificar la etapa E_{n+1})
-  **Comparador:** elemento auxiliar colocado en la línea de flujo para plantear alternativas (e.g. si n es mayor, igual, o menor que x)

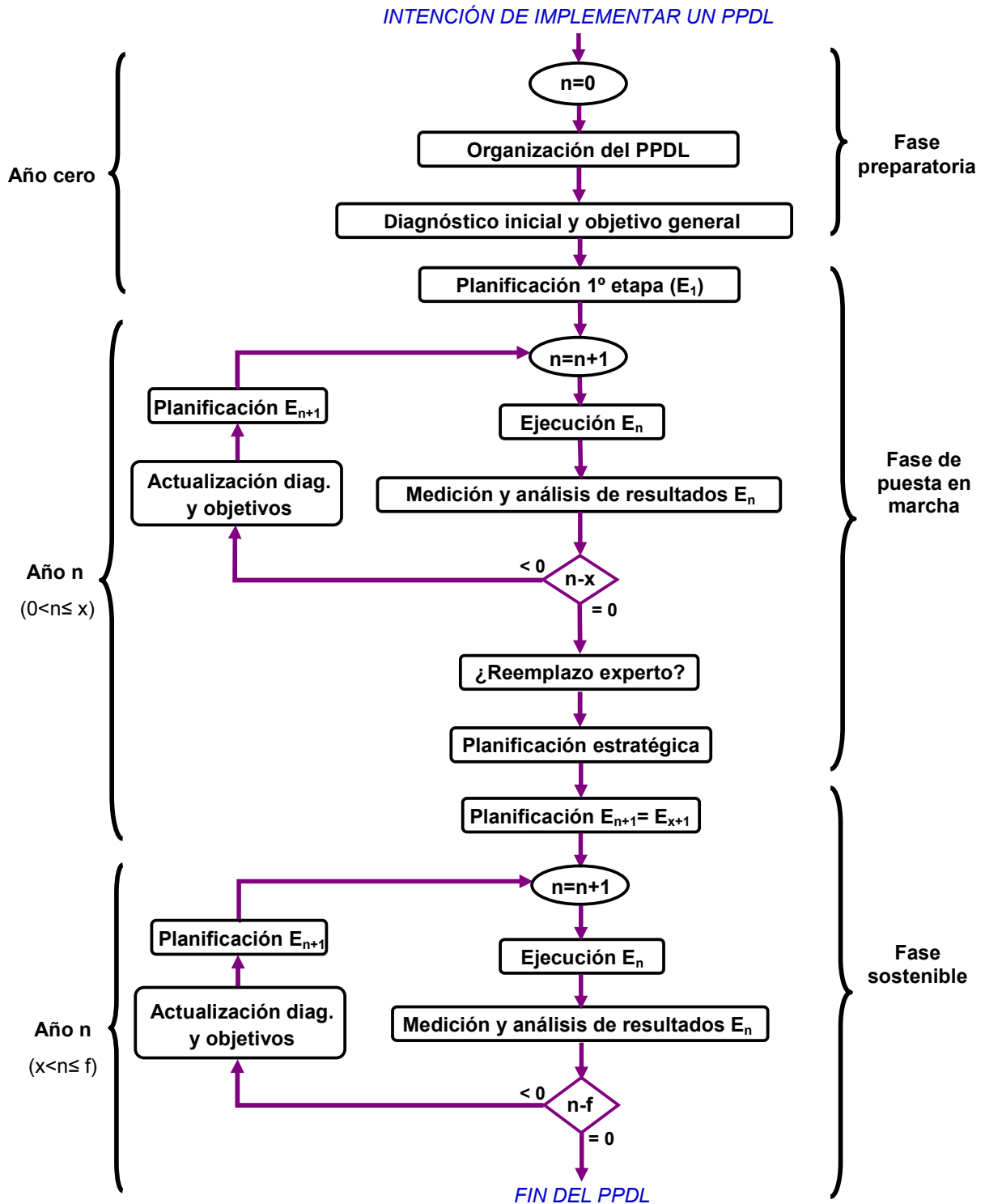
Estos elementos, unidos convenientemente con flechas que indican el sentido de flujo del tiempo a medida que se cumplimentan las instancias, conforman el diagrama en bloques que aquí se ha elegido para facilitar la descripción de la metodología propuesta.

V.1.3.b. Descripción general del PDDL a través de un diagrama en bloques

Tomando en cuenta todas las consideraciones, supuestos y simplificaciones presentadas en el apartado anterior, la estructura general de la propuesta metodológica objeto de esta tesis se sintetiza mediante el diagrama de la figura V.2, que en la práctica no es sino una ampliación en detalle del esquema básico de la figura V.1.

En lo que sigue, al tiempo que se explica la figura V.2 se hará una sintética descripción de la metodología propuesta para la organización e implementación de un PDDL, dejando el análisis en detalle de la misma y la justificación de cada una de las actividades involucradas para más adelante (sección V.2).

Figura V.2: Diagrama en bloques de la propuesta metodológica



Fuente: Elaboración propia

Yendo ahora al gráfico, lo primero que aparece en el diagrama al inicio de la **fase preparatoria** es un contador que fija el valor de n en $n=0$. Esto indica que, como ya se asumió en el inciso anterior, independientemente de su duración todas las actividades de preparación del PPDL se ubicarán en un período inicial o “año cero”.

Si se sigue el sentido de flujo indicado a continuación del contador, se ingresa en la fase preparatoria propiamente dicha del PPDL, que consiste básicamente en:

- a) La organización del PPDL, que será realizada por el promotor y el experto. El principal objeto de este punto es acordar la metodología a emplear en el futuro proceso. En general este acuerdo se materializa en forma de convenio o contrato entre las partes, por lo que el mismo también definirá otros puntos fundamentales, como por ejemplo los aspectos vinculados con el financiamiento futuro de las actividades.
- b) Un prediagnóstico inicial, que refleje la situación del PyMMUR en el año cero. Considerando que los dos roles serán asumidos por los actores ideales, y que esta etapa previa a la firma del convenio aún no es financiada, se recomienda que ese prediagnóstico (que no necesita siquiera plasmarse en un documento), surja simplemente de reuniones entre los miembros de la Universidad de la región que participarán del proceso y referentes locales, utilizando cuando sea necesario información secundaria. Tiene como único fin que el experto conozca suficientemente el territorio, y posea los elementos necesarios para plantear al GL una propuesta de actividades para el primer año (o primera etapa E_1) de la próxima fase.
- c) Planteo de un objetivo general, que orientará las actividades del PPDL durante la fase de puesta en marcha, hasta que durante la elaboración del plan estratégico de desarrollo del territorio se fijen los objetivos en forma participativa.

Puede verse en el diagrama de la figura V.2 que a continuación se ingresa en la **fase de puesta en marcha**, mediante la realización, aún dentro del año cero, de la planificación de las actividades de la etapa E_1 (correspondientes al año 1). Si bien la fase preparatoria, tal como se indica en el margen derecho del diagrama en bloques ya ha concluido, para poder realizar las reservas presupuestarias correspondientes, las actividades del PPDL en cualquier año deben planificarse el año anterior. Es por esto que la fase de puesta en marcha comienza obligadamente a fines del año cero.

Siguiendo en el diagrama la dirección de flujo indicada en la figura V.2, se encuentra un sumador con la instrucción $n=n+1$. Este elemento simplemente indica que al llegar el flujo a este punto, al valor actual de n se le sumará una unidad. Como en este caso inicial el valor previo de n era cero, el contador de etapas (años) pasará de aquí en adelante a valer $n=1$. Esto indica el comienzo de la primera iteración o “ciclo de la primera etapa”.

Este período de un año, siguiendo el flujo de la figura V.2, avanza a través de la ejecución de las actividades planificadas. Éstas son ya tareas de desarrollo específicas, y resultan ser la suma de las planificadas (ya que idealmente se debieran realizar todas), más toda otra no prevista que sea posible ejecutar en el período y se decida incorporar al PPD.L.

A continuación en el diagrama de la figura, se sugiere, antes de finalizar el año, evaluar los resultados obtenidos en la etapa.

El flujo envía ahora a un bloque, donde se compara el número de años transcurridos desde el inicio de la fase de puesta en marcha con la duración total prevista para ella. Suponiendo que dura tres años ($x=3$), en este primer ciclo de iteración donde $n=1$ la operación que se plantea en el contador es:

$$n - x = 1 - 3 = -2 \quad (V.1)$$

Con este resultado, y dado que $-2 < 0$, el sentido de flujo de la gráfica de la figura V.2 conduce a la opción de la izquierda del comparador, por lo que la tarea siguiente es, en función de la experiencia recogida y de los nuevos elementos de juicio, proceder a la actualización del diagnóstico realizado anteriormente (y a alguna eventual modificación de los objetivos). Luego, y ya al final de la etapa 1, se procede a la instancia de planificación de la etapa 2 (en efecto, $E_{n+1}=E_{1+1}=E_2$).

Finalizando el reciclo, el flujo de la figura regresa al contador, que ahora fija $n=n+1=1+1=2$, indicando que a partir de aquí se ingresa al segundo año (etapa E_2), y se reinicia un ciclo de estructura similar a la descrita, aunque es evidente que año a año variarán las actividades a realizar.

Así, las sucesivas etapas de la fase de puesta en marcha, según puede verse en la figura V.2, continuarán implementándose hasta que n sea $n=x$ (número de años de duración previstos para esta fase). En esa instancia el contador fijará un valor $n-x=0$, por lo que se acaban las iteraciones de esta fase, y el sentido de flujo de la figura indica

que puede considerarse el reemplazo del experto, ya que como se detallará más adelante, las actividades de capacitación recomendadas durante la fase que termina habrá formado recursos humanos locales de alto nivel en el tema.

Sea con reemplazo o no del experto, en el PPDL se habrán creado las condiciones para realizar, en este punto, la planificación estratégica participativa, herramienta cuya importancia se ha discutido previamente. La realización de este documento ordena el proceso por venir, y al mismo tiempo marca el fin de la fase de puesta en marcha.

Comienza aquí la **fase de desarrollo sostenible**.

La primera tarea es planificar, ahora dentro del marco que delimita la planificación estratégica, la etapa (E_{x+1}) con la que da comienzo esta nueva fase.

Lo que resta del diagrama en bloque de la figura V.2, desde el punto de vista de la organización general, es una sucesión de etapas anuales cuyo formato es análogo a aquellas de la fase anterior de puesta en marcha. Claro está, de aquí en más hay una diferencia cualitativa: el PPDL sigue ahora los lineamientos de una planificación estratégica participativa y el proceso tiene un marcado carácter endógeno.

Podría pensarse que la instancia de planificación anual aquí no es necesaria, puesto que se dispone de una planificación estratégica que abarca los años que corresponden a la fase sostenible. Sin embargo, esta metodología propone que la planificación deje un margen amplio para continuar anualmente con la selección de actividades para la próxima etapa. Esto es porque resulta imposible garantizar que el promotor dispondrá de los recursos requeridos para la ejecución del número fijo de actividades que se previó con mucha antelación realizar un dado año. Y en caso de no tenerlos, la comunidad podría sentirse desilusionada ante el hecho de que el PPDL no pudo cumplir con las pautas previstas en el plan estratégico.

Para completar la descripción de la gráfica, conviene remarcar que cada vez que el flujo de actividades llegue al comparador ($n-f$), todo valor negativo de esta sustracción desviará el flujo a la izquierda, dando lugar a otra etapa de la fase de desarrollo sostenible del PPDL. Esta situación ocurrirá (si así ha sido previsto) hasta que sea $n=f$, punto que indica el fin del proceso. No haber fijado esta instancia presupone haber asumido, al menos de momento, que el PPDL continuará indefinidamente en el tiempo.

V.2. Análisis y selección de las actividades de cada fase (con el aporte del MRI)

Una vez presentada (en la sección anterior) la lógica global de la metodología propuesta, esta sección se dedica a describir las actividades que debieran seleccionarse en cada fase. En esa tarea, el Modelo de Relación de Intercambio (MRI) desarrollado en el Capítulo IV se muestra particularmente útil. Esta herramienta permite visualizar el efecto que cada actividad produce en la utilidad del GL, y como tal resulta adecuada para justificar la importancia de cada acción que se proponga ejecutar en el marco del PPDL.

Disponer de una herramienta como el MRI simplifica la tarea del experto, al dejar en claro un nuevo criterio de selección de las actividades a proponer al GL, ya que todo lo que incremente su utilidad tiene mayor probabilidad de ser aceptado y ulteriormente financiado.

V.2.1. Actividades de la fase preparatoria (FP)

La fase preparatoria, tal como se la concibe en el presente trabajo, define como inicio del proceso al momento en que surge la intención de realizarlo por algún actor local, y finaliza cuando se han acordado y formalizado las bases del futuro PPDL y el objetivo general que se pretende alcanzar a través de las actividades que se desarrollen en su marco. Las tareas a realizar en esta fase son preliminares, pero revisten gran importancia ya que parte del éxito en el mediano y largo plazo depende de que ellas sean realizadas adecuadamente.

V.2.1.a. Organización del PPDL

Se ha dicho que el primer indicio de todo proceso de este tipo es la aparición, en forma espontánea o inducida, en uno o en varios actores locales, de la inquietud o “intención” de implementar un proceso inducido de DL. Esa es una condición necesaria aunque no suficiente: la mera existencia de voluntades en esta dirección no garantiza que vaya a generarse luego el proceso.

Las actividades de organización del PPDL pueden agruparse en: a) un conjunto de reuniones entre los actores que desempeñan los roles de promotor y de experto. Como resultado de las mismas, debe producirse b) la aceptación de la metodología general del PPDL, la cual debe ser acordada en forma previa al inicio de los trabajos. Por último se procede a c) la formalización del inicio del proceso, que ocurre con la firma de un convenio que norma las actividades a realizar.

En la presente propuesta, este convenio deberá cubrir los diferentes aspectos de la relación contractual entre promotor y experto, durante el tiempo consensuado de duración de la fase de puesta en marcha (para la fase sostenible, el plan estratégico definirá quién actúa como experto y las condiciones en las que se desarrollará el proceso). En el convenio también deberá constar la aceptación de la metodología antes consensuada, el objetivo general del PPDL y la forma de financiamiento futuro de las actividades. Como objetivo general sería conveniente plantear uno amplio, como podría ser que el PPDL busca “contribuir al bienestar de los habitantes” del territorio. Si resultara necesario, como objetivos particulares podrían incluirse: generar las condiciones en la comunidad para la elección participativa de objetivos y líneas estratégicas futuras, y/o consolidar la sostenibilidad en el tiempo del proceso de desarrollo, entre otros. Asimismo, el convenio debiera dejar en claro que en cada período, los costos de las actividades incluidas en la programación del año siguiente estarán a cargo del GL, y como tal debieran ser incluidas en el presupuesto municipal de ese año como partida específica.

V.2.1.b. Diagnóstico inicial del PyMMUR

No se pretende aquí relativizar la importancia que tendría disponer desde el principio de un diagnóstico preciso. Más aún, tal diagnóstico sería de mucha utilidad, tanto para el experto, al ayudarlo a tener datos puntuales sobre el estado de situación de un territorio que en general no es conocido para él, como para el promotor, al permitirle conocer el nivel de interés que una dada actividad despierta en la comunidad (por ejemplo, tener precisión sobre los valores v_{mA} de las distintas actividades, ver inciso IV.2.2.b).

El problema es que a pesar de su utilidad, es probable que no resulte fácil al experto convencer al GL de financiar la realización de un diagnóstico riguroso como

punto de partida de un PPDL. Esto se debe principalmente a que el GL puede intuir que la realización de esta actividad, que requiere un significativo desembolso de recursos, puede no ser correspondida con un aumento equivalente de los votos.

El MRI es útil en este caso para reflejar gráficamente esta situación. En efecto, en las instancias preliminares del PPDL, cuando aún la comunidad no está sensibilizada, el GL podría suponer que la actividad no será de gran interés para un alto porcentaje de los votantes independientes, ya que no les proporcionaría bienestar material. Y de ser así, v_{dA} será una gran fracción de los votos independientes, lo que llevaría a la situación de la figura V.3.

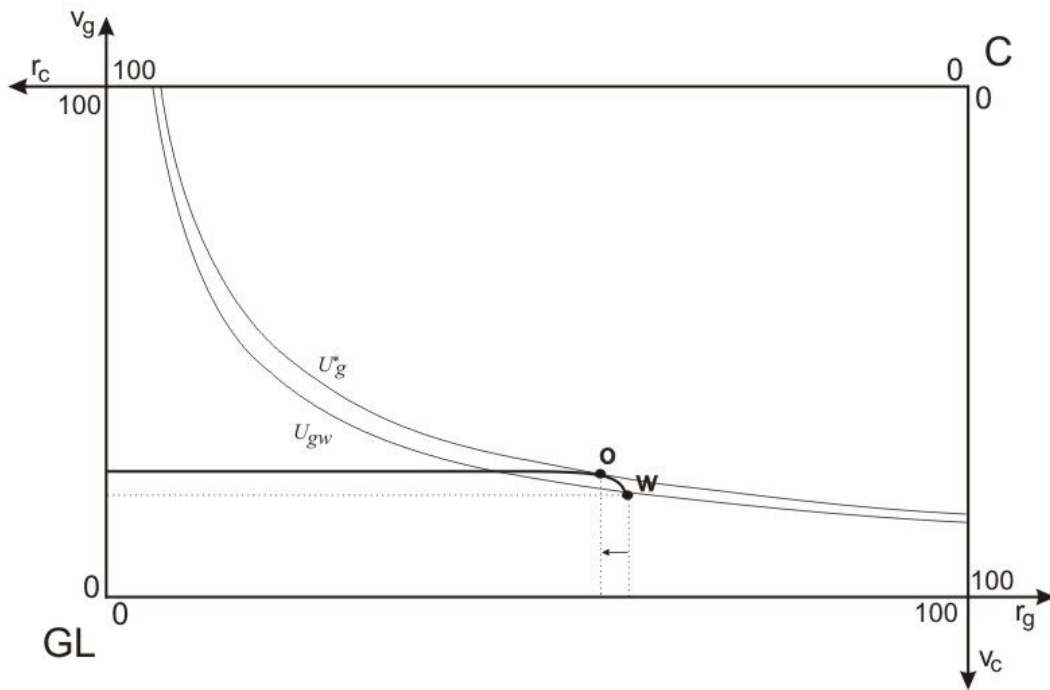


Figura V.3: Utilidad óptima del GL ante la actividad de diagnóstico

Esta figura ejemplifica el caso de una actividad que, aún si tuviese un alto impacto, lo ejercería sobre un porcentaje limitado de los votantes independientes, ya que a muchos de ellos la actividad no les sería de interés. El alto impacto puede visualizarse en la figura a través del valor significativo que toma la pendiente inicial de la FRC. El número limitado de votantes que sería posible captar a través de la implementación de esta actividad lo refleja a su vez el reducido valor de v_{mA} (votos máximos obtenibles mediante la realización de A).

Al mismo tiempo, en la figura V.3 se han superpuesto a la curva FRC dos curvas de indiferencia del GL: a) la que pasa por el punto de dotación inicial (W) y b) la óptima obtenible a través de la realización de esta actividad.

Puede verse de la gráfica que en un caso de este tipo, el modelo está indicando que a través de la realización de un diagnóstico, aún cuando se considere que tiene un gran impacto, el GL sólo lograría una moderada (aunque máxima obtenible) mejora en su utilidad, si la actividad le requiriera para su ejecución muy pocos recursos. Como la elaboración de un buen diagnóstico es costosa, se hará difícil en la práctica lograr que el GL acceda a implementarlo.

Fue a partir de la predicción de este modelo que al momento de describir el formato general de la metodología se optó por sugerir la realización de un diagnóstico inicial sencillo, que se fuera ajustando a medida que transcurren las etapas (ver inciso V.1.3.b).

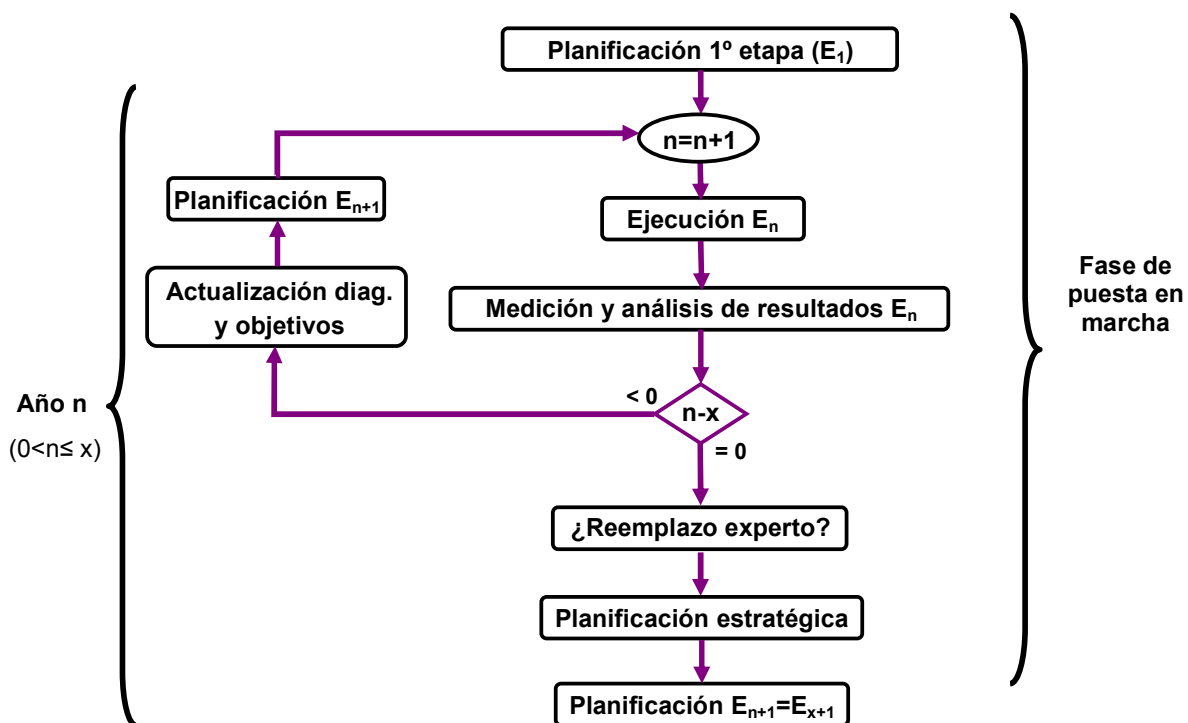
V.2.2. Actividades de la fase de puesta en marcha (FPM)

El formato general de la FPM, en particular de cada una de sus sucesivas etapas, ha sido descrito en el inciso V.1.2.b, y corresponde al sector del diagrama en bloques que se ilustra en la figura V.4.

En consecuencia, las actividades a ejecutar en cada etapa de esta fase, se planifican el año anterior, y se garantiza la disponibilidad de esos recursos para el año siguiente a través de la correspondiente reserva presupuestaria específica.

El mecanismo global sugerido para conseguir esto es que el experto presente al GL un listado de actividades posibles para el año próximo, cada una con su correspondiente costo. El GL, con esta información, seleccionará la o las actividades a desarrollar en el período, las que financiará junto con las tareas inevitables de funcionamiento del distrito y otras tareas de interés que surjan durante ese año. Al respecto, valen aquí dos consideraciones, a) es de suponer que el GL seleccionará aquellas actividades cuyo impacto sobre la comunidad presenta que será más elevado, y b) que el experto debe insistir en la conveniencia de que el GL incluya a todas las actividades adicionales que genere en el año, en el marco del PPD. Esto inevitablemente traerá como consecuencia el fortalecimiento del proceso, al sumarse resultados a los ya previstos.

Figura V.4: Diagrama en bloques de la fase de puesta en marcha



Fuente: Elaboración propia

En lo que sigue se describirán las actividades sugeridas en esta metodología, ordenadas según su finalidad. En el inciso V.2.2.a se analizarán las actividades que impactan sobre la dotación inicial, en el V.2.2.b las que impactan en la FRC, en el V.2.2.c las que posibilitan la fase sostenible y por último, en el V.2.2.d otras actividades específicas de desarrollo. Se anticipa que esta clasificación es útil a los fines de la redacción de la presente tesis, lo que no impide que haya actividades que tengan impacto sobre más de una de las clases descriptas, o incluso sobre todas ellas.

V.2.2.a. Actividades que impactan sobre la dotación inicial

Al inicio de cada período, el GL tiene una estimación de los recursos totales con los que contará durante el mismo, y de la fracción del total que deberá destinar a hacer funcionar al municipio. La diferencia entre ambos números es lo que se ha denominado recursos disponibles (r_d). El GL siempre tiene la opción de volcar parte de ellos sobre la

comunidad en forma de actividades o acciones que impacten sobre su bienestar, y de retener el resto para mejorar o hacer más eficiente su gestión.

Como el GL también tiene una estimación de sus votos propios, con ambos valores puede determinarse el punto de dotación inicial para el período en el MRI. Por ser una estimación, existe un margen de error entre estos valores y los que realmente tomarán durante el período ambas variables. Sin embargo, a los fines de la metodología del PPDL aquí propuesta, se considera el hecho real de que, a falta de datos más precisos, el GL siempre tomará decisiones sobre la realización o no de una dada actividad, basándose en los datos que él estima.

En la figura V.5 se muestra entre otros valores el punto de dotación inicial W que corresponde a la situación descrita en el ejemplo de la figura IV.7 y el valor de la utilidad del GL en ese punto. La utilidad que pasa por ese punto, U_{gw} , es la mínima porque correspondería en la práctica a un escenario en el que el GL ha decidido utilizar todos los recursos disponibles para mejorar su gestión, sin transferir ninguna fracción de r_d (en forma de resultados o acciones) hacia la comunidad. A su vez, este valor mínimo sirve para indicar que el GL no estará dispuesto a realizar ninguna actividad que no le garantice un nivel de utilidad superior a U_{gw}

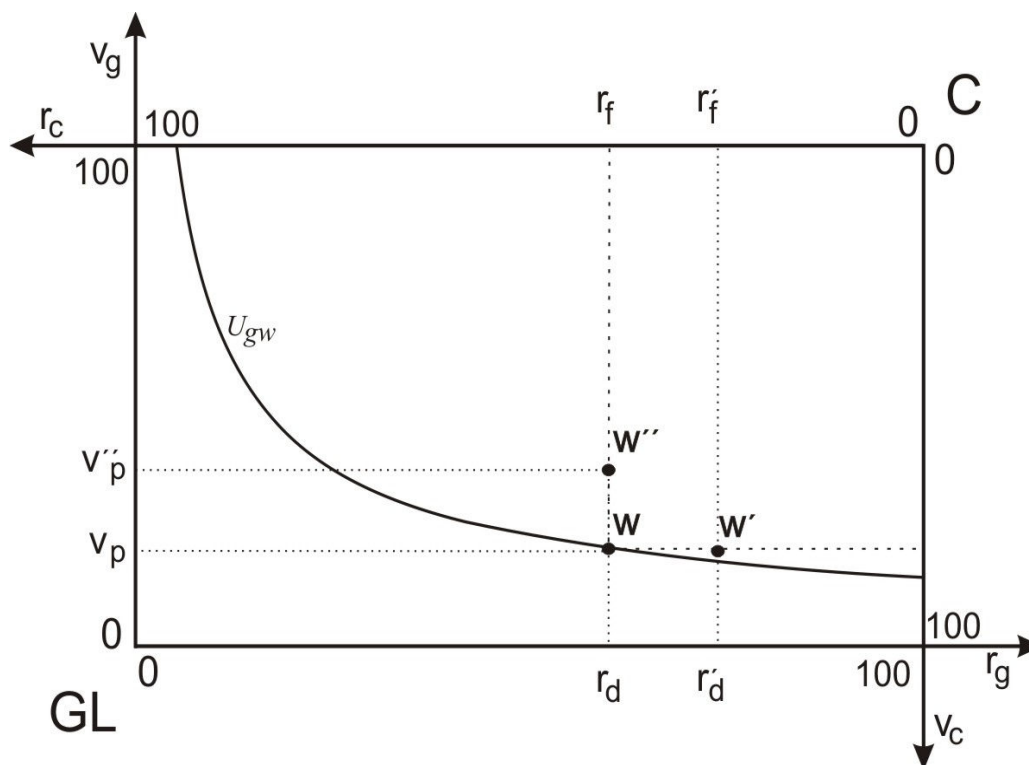


Figura V.5: Dotación inicial y sus posibles desplazamientos

La gráfica correspondiente al MRI permite visualizar que cualquier acción que logre desplazar el punto W hacia otro punto situado por encima de la curva de utilidad graficada, como por ejemplo el W' o el W'' , permitirá aumentar el nivel de utilidad del GL por encima del valor mínimo que correspondía a W . Esto equivale a decir que el proceso de intercambio partirá de un punto inicial más satisfactorio. En los puntos V.2.2.a.1-3, se analizarán tres tipos de actividades de interés para el GL que tienen la propiedad de modificar la dotación inicial en las direcciones anteriormente mencionadas.

V.2.2.a.1. Adecuada difusión de la puesta en marcha del PPDL

La decisión de poner en marcha un PPDL debiera naturalmente mejorar la imagen del GL que lo ha promovido y/o que lo mantiene en funcionamiento. Y tomando en cuenta que la mejor o peor imagen del GL es lo que induce a la comunidad a otorgarle más o menos votos propios, una buena difusión del PPDL potenciará la imagen de quien lo promueve. Visto a través del MRI en la figura V.6, esta actividad tendría el efecto de elevar la dotación inicial original W a un nuevo valor W'' , con igual dotación de recursos disponibles y mayor número de votos propios. Esto hace que el período dé comienzo con una curva de indiferencia cuyo valor de utilidad U''_{gw} es más elevado que el original U_{gw} .

Esta gráfica explica el hecho de que en los PyMMURs las actividades de difusión de la puesta en marcha de un PPDL sean siempre de interés para los GLs: a través de ellas tienen la posibilidad de llegar a buena parte de la comunidad prácticamente sin gastar recursos, un PPDL es siempre una noticia importante que es difundida gratuitamente en los medios locales

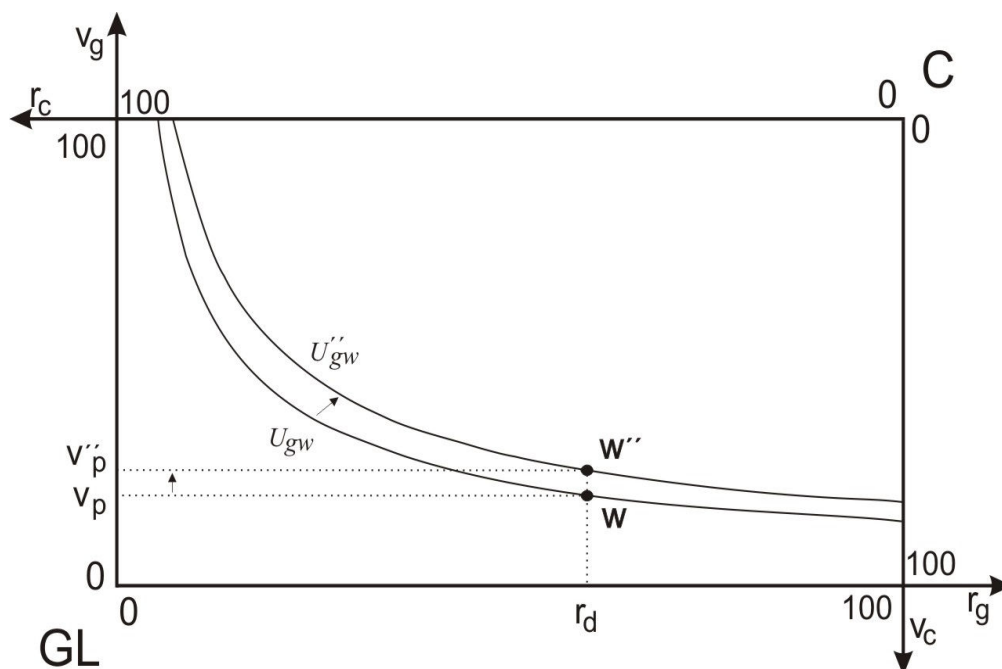


Figura V.6: Desplazamiento de la dotación inicial debido a una adecuada difusión de la puesta en marcha del PPDL

V.2.2.a.2. Capacitación de agentes municipales

El sentido común indica que la capacitación de los agentes municipales sólo puede tener sobre las actividades de funcionamiento del municipio un impacto positivo. Incluso en este trabajo ya se ha hecho referencia a la importancia que la mayoría de los entendidos en el tema otorga a esta actividad (inciso I.5.2.c).

En efecto, en gran parte de los PyMMURs del sudoeste bonaerense, hoy es posible verificar una demanda creciente de capacitación de los agentes municipales⁵³. Esta demanda responde principalmente a una percepción de los GLs de que la capacitación contribuirá a realizar en forma más eficiente las actividades diarias del municipio. De ser así, un resultado directo sería que a futuro las tareas asociadas al funcionamiento del distrito, que originalmente consumían una cantidad de recursos r_f (ver apartado IV.2.1), consumirán en adelante un monto menor r'_f . Según indica el MRI

⁵³ Esto es así, al punto que durante el año 2012 un elevado porcentaje de los agentes municipales de siete municipios del SOB han tomado capacitación específica de nivel universitario a través del cursado de una Diplomatura en Asuntos Municipales y Gestión Local, de un año y medio de duración y una carga horaria de 768 horas, en el marco del ya citado programa PEUZO, desarrollado en conjunto por la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Provincial del Sudoeste.

en la figura V.7, si esto ocurre la dotación inicial de los próximos períodos estaría representada por el punto W' . En esta situación, si bien el GL mantendría los votos propios v_p (que se supuso que la comunidad le otorga por el sólo hecho de hacer funcionar el municipio), lo hace con un gasto significativamente menor de recursos. Como es de esperar, por este nuevo punto W' pasa una curva de indiferencia de mayor utilidad para el GL que la que pasaba por W . Partir de este punto es una obvia ventaja, ya que permitirá llegar, mediante la ejecución de cualquier actividad, a óptimos más deseables para el GL.

Claro está que la tarea misma de capacitar siempre tiene un costo, y si éste tuviera que ser financiado por el propio municipio, podría perderse durante el período en el que se realice la capacitación parte o incluso todo el beneficio indicado en la figura V.7, por lo que el GL debiera mirarlo como una inversión a futuro. Una solución a esta situación pasa por conseguir financiación externa (total o parcial) para la actividad, recurso que con frecuencia está disponible. Incluso la implementación de esta capacitación puede ser de interés del experto, en aquellos casos en los que la Universidad regional sea la que desempeñe ese rol⁵⁴.

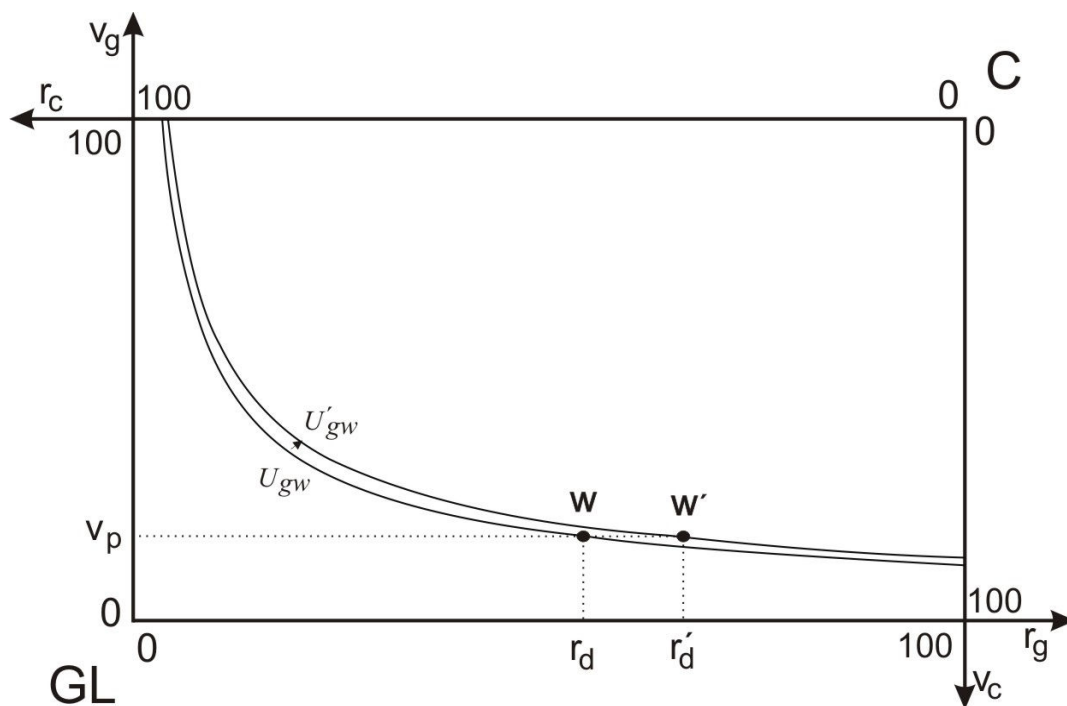


Figura V.7: Desplazamiento de la dotación inicial por la capacitación a los agentes municipales

⁵⁴ Esta es otra de las razones que llevan a sugerir que la Universidad de la Región sea el actor que desempeñe el rol de experto.

V.2.2.a.3. Gestión de recursos adicionales

Hasta aquí se ha supuesto que las actividades de desarrollo local se financian únicamente con los recursos presupuestarios (r_p). En este caso particular resulta ser $r_T=r_p$.

Sin embargo, es evidente que conviene sumar a estos recursos todos los adicionales que sea posible agregar, por lo que una de las actividades permanentes del PPDL debiera ser la gestión de recursos. El monto total gestionado en el período incrementará los recursos totales en Δr , como indica la figura V.8, de $r_T=r_p$ a $r'_T = r_T + \Delta r > r_p$.

El efecto directo sobre el MRI de estas gestiones es ensanchar la caja hacia la derecha en una magnitud Δr , de la forma que se muestra en la figura. Esto hace que en esa misma medida aumente la cantidad de los recursos disponibles para el período. El ensanchamiento de la caja tiene el efecto de modificar el punto de dotación inicial, trasladando a la derecha la FRC, lo que permite generar una situación de mayor utilidad para el GL ante la implementación de una actividad.

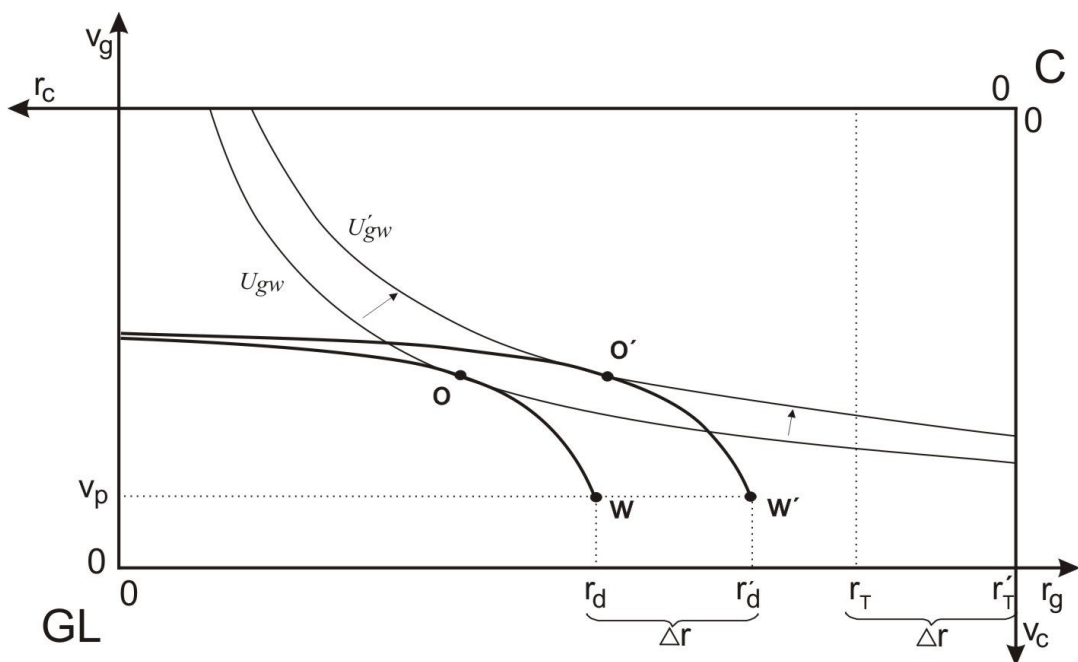


Figura V.8: Desplazamiento de la dotación inicial por gestión de recursos adicionales

Como se ve en la figura, y dado que la gestión de recursos adicionales no tiene porqué afectar los costos de funcionamiento del municipio r_f , llevar los recursos totales de r_T a r'_T , aumentará los recursos disponibles de r_d a r'_d , lo que cambia la dotación inicial de W a W' , consiguiéndose beneficios análogos a los descritos en el punto anterior (V.2.2.a.2).

Es cierto que una eficiente gestión de financiación requiere capacidades formadas en el tema, es decir contar con recursos locales hábiles en formulación de proyectos, y también del desarrollo de redes. Estos recursos locales en gestión de financiación pueden generarse a través de las actividades de capacitación que se describen más adelante (punto V.2.2.c.3).

V.2.2.b. Actividades que impactan en la forma de la función de retribución de la comunidad (FRC)

Una vez deducidos de los recursos totales con que cuenta el municipio para el período los correspondientes al funcionamiento, restan para invertir según el criterio del GL, los recursos disponibles (r_d).

Ya se ha visto que en una dada comunidad, el GL tiene un número de votos opositores (v_o) que son aquellos que no logrará captar independientemente de la calidad y cantidad de actividades que realice. Por lo tanto, tenderá a captar los votos independientes a través de transferir los recursos r_d en forma de resultados y/o acciones que impacten positivamente en el bienestar de la comunidad. Cada una de estas actividades, no interesará a una cierta fracción v_{dA} de los votantes independientes. También ocurrirá, dependiendo de la difusión de la actividad que se realice, que un número v_{igA} de los restantes v_i , ignoren que ha sido llevada a cabo, por lo que tampoco cabe esperar que por esta actividad entreguen sus votos al GL. Como se ve se está haciendo referencia aquí a actividades reales. Sólo con la ejecución de una actividad ideal se puede lograr que el número de votos opositores del GL v_o coincida con los votos no obtenibles a través de la ejecución de la actividad v'_o , donde:

$$v'_o = v_o + v_{igA} + v_{dA} \quad (V.2)$$

de acuerdo con lo definido en la expresión IV.3.

Este apartado está dividido en tres puntos. En ellos se plantea tener en cuenta dentro de la metodología del PPDL: la elección de las actividades con mayor impacto, la realización de actividades de sensibilización a la comunidad y la difusión de las tareas y acciones que se llevan a cabo. La decisión de la ejecución o no de las mismas bien podría derivarse del sentido común, sin necesidad de utilizar el MRI. De todas formas, es de interés ver cómo el modelo explica el beneficio que conlleva para el GL su realización.

V.2.2.b.1. Planificación de actividades para la próxima etapa

En este primer punto se hará referencia a la actividad de planificación, previa a la realización de cada etapa del PPDL, que se efectúa sobre el final del año previo y que fuera descrita en el apartado V.1.3. La importancia de la planificación de la próxima etapa fue analizada conceptualmente. Tiene como objeto seleccionar, entre experto y promotor, y en función de los recursos disponibles, las actividades a realizar el año próximo. Se aconsejó como parte de la metodología que la selección final sea hecha por el promotor a partir del conjunto de actividades propuestas (con sus respectivos costos) por el experto. Este formato permite que el GL elija al conjunto que intuya le brindará mayor utilidad, lo que en la práctica resultará en la selección de aquellas actividades que a criterio del promotor y en términos de costo-beneficio le resulten más convenientes. Como beneficio, el GL contabilizará principalmente el impacto positivo que estime que cada una de ellas tendrá sobre la comunidad, y el número de votantes cuya realización les interese. En este punto el análisis se centrará en el impacto de la actividad. Los otros factores serán analizados en los puntos V.2.2.b.2-3.

Conviene aquí aclarar que en este trabajo no se ha avanzado en la determinación cuantitativa del impacto que genera una dada actividad en un dado territorio. Aunque esta sea una tarea que queda por hacer, a los fines de la presente Tesis ese factor no necesita ser cuantificado. En efecto, cuando se trata de seleccionar una dada actividad o acción en el territorio, el GL toma decisiones basadas en una valoración subjetiva, y en

función de esa decisión aceptará o no la propuesta⁵⁵. Por esa razón fue que se propuso, dentro de la metodología aquí presentada, el mecanismo de selección indicado (ver apartado V.2.2).

En la figura V.9, se muestran en trazo grueso cuatro curvas (A, B, C y D) con impactos crecientes $I_A > I_B > I_C > I_D$, también en trazo fino se agregan las curvas de indiferencia del GL que optimizan su utilidad en cada caso. Puede visualizarse de la figura que la utilidad óptima aumenta en relación directa con el impacto de la actividad ($U_{gA}^* > U_{gB}^* > U_{gC}^* > U_{gD}^*$).

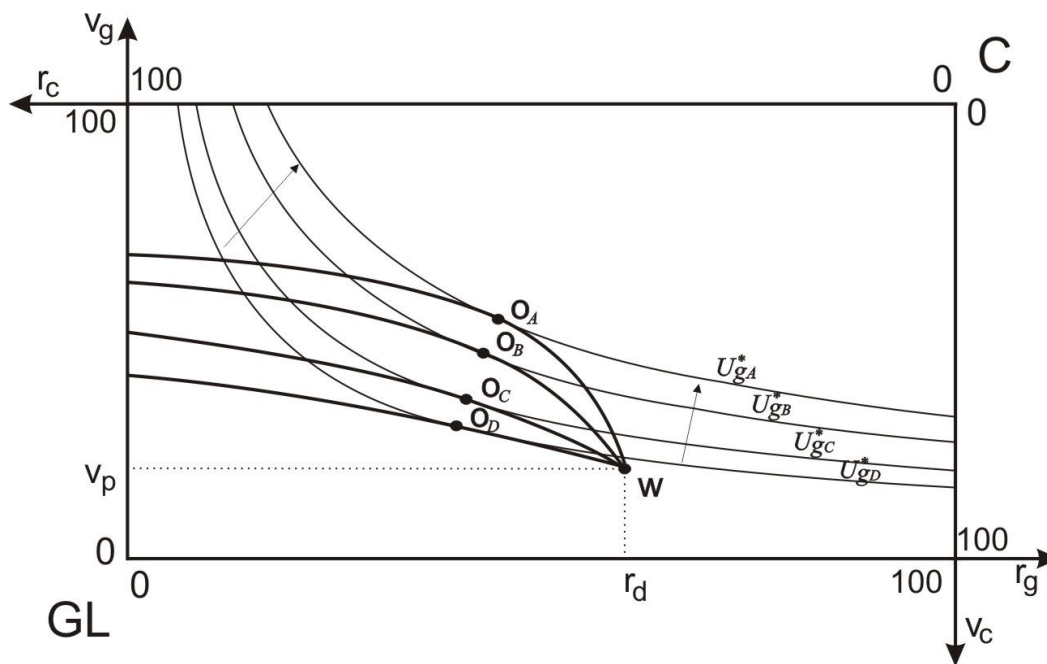


Figura V.9: Incremento de la utilidad óptima del GL a medida que aumenta el impacto de la actividad

V.2.2.b.2. Actividades de sensibilización

De las muchas acepciones que, en términos de desarrollo, puede darse a la palabra, aquí se **definirá como tareas de sensibilización al conjunto de actividades que conducen a movilizar positivamente a la comunidad, dentro del marco y tras los objetivos del proceso de desarrollo que está en curso o se desea poner en**

⁵⁵ Es claro que se trata de una valoración ex ante, y por tanto sujeta a error. En cualquier caso, lo que se remarca aquí es que el promotor basará su selección en esta valoración.

marcha. En consecuencia, estas tareas de sensibilización buscan no sólo crear un clima favorable para el DL, sino lograr la participación de un número creciente de habitantes de la comunidad.

Como se verá, por la naturaleza de las actividades que se plantean más adelante, la sensibilización es un resultado indirecto de prácticamente todas ellas. En efecto, en un principio se convoca a participar a todos aquellos que se inscriban en las actividades de capacitación, que como se verá conforman la actividad de base de esta fase. Además, la realización de distintas tareas a la par de sensibilizar hace intervenir a diversos actores, lo que puede ser un inicio de una participación progresiva. Finalmente, el plan estratégico con el que culmina esta fase, debiera ser realizado por todos aquellos que ya estén involucrados en una o más de las actividades de desarrollo, a los que se sumarán los directamente interesados en la tarea de planificación estratégica.

Al mismo tiempo que este proceso ocurre, las actividades de sensibilización pueden generar un cambio en las preferencias de la comunidad. De hecho es posible que el habitante del PyMMUR, habiendo tomado conciencia de la importancia del PPD, aumente su interés por una cierta actividad A vinculada con el proceso. Este aumento disminuiría el número de votos no obtenibles a través de la misma v'_o , al reducir el número de votos desinteresados por la actividad v_{dA} (ver expresión V.2).

La incidencia del valor de v'_o en la forma de la FRC, puede verse en la figura IV.3, donde se ve que ese valor es al cual tiende asintóticamente la curva para una actividad real, a medida que el GL invierte más recursos en esa actividad.

Si ocurre entonces que las actividades de sensibilización, tal como se ha supuesto, producen el efecto de disminuir el número de votos v_{dA} , también reducirán el valor de v'_o en la misma extensión. El efecto de esta disminución, tal como se puede observar en la figura V.10, produce un aumento de la utilidad óptima del GL, lo que lo inducirá a financiar la realización de esa actividad A, que en condiciones de una comunidad no sensibilizada, pudo haber rechazado.

En efecto, de la figura V.10 donde se representa la FRC de la actividad A en dos casos: a) antes del proceso de sensibilización, con un número de votos

desinteresados v_{dA} , y b) luego de este proceso, con un número ahora menor v'_{dA} ; es fácil observar cómo mejora la utilidad del GL para el caso b ($U_{gb}^* > U_{ga}^*$)⁵⁶.

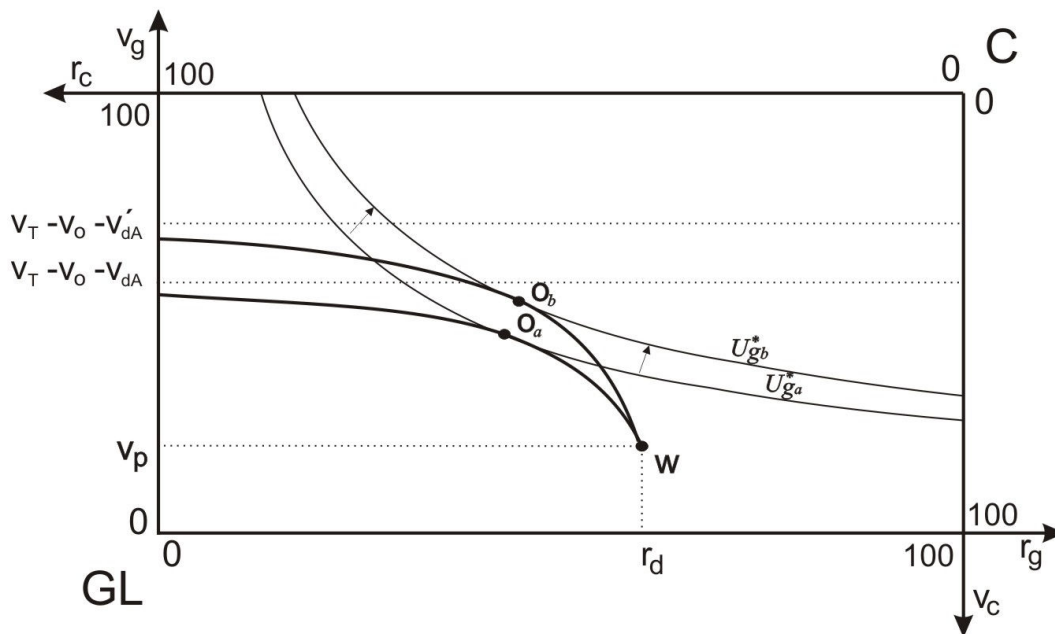


Figura V.10: Incremento de la utilidad óptima del GL a partir de la actividad de sensibilización

V.2.2.b.3. Correcta difusión de las actividades ejecutadas

Es generalizada la iniciativa de los gobiernos locales por difundir las actividades (y sus resultados) que llevan a cabo. El principal objetivo indudablemente es informar a toda la comunidad sobre la tarea realizada.

Es debido a esta circunstancia que la metodología que aquí se presenta recomienda redactar y difundir, al final de cada año, un informe de lo realizado en el marco del PPD. Esto busca, además de mantener a la comunidad interesada en el proceso, reducir el número de votos ignorantes de que la actividad A (v_{igA}) ha sido realizada en el período.

También en este aspecto el MRI permite simular la situación real. El caso estaría representado en la figura V.11, en la que se ha supuesto, para simplificar su

⁵⁶ Para facilitar la visualización de este efecto, se ha supuesto en la construcción de esta figura que nadie en la comunidad ignora la ejecución de la actividad A, esto es $v_{igA}=0$.

visualización, que la actividad A representada en la caja de intercambio no registra votos desinteresados ($v_{dA}=0$).

En este caso, y tal como se observa en la figura, se genera aquí una situación que, aunque se debe a una causa diferente, globalmente arroja resultados similares a la situación descrita en el punto anterior (V.2.2.b.2).

Esta similitud se explica desde la expresión V.2, ya que la disminución de los votos v_{igA} , tiene el mismo efecto cualitativo sobre v'_o , que el que producía una reducción en v_{dA} . Nuevamente, en la figura se representan dos casos: a) sin difusión de la actividad, lo que genera un número de votos que ignoran su ejecución v_{igA} , y b) con adecuada difusión de la actividad A, que reduce ese número a un valor v'_{igA} . Esto, como puede observarse en la figura V.11, también conduciría a un nuevo óptimo con un mayor nivel de utilidad del GL ($U_{gb}^* > U_{ga}^*$).

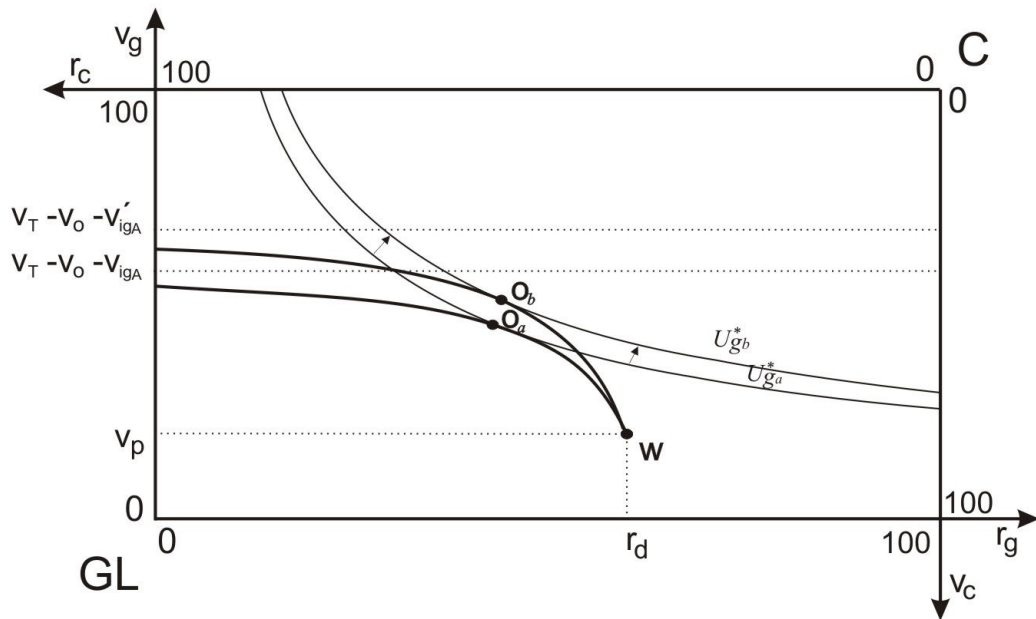


Figura V.11: Incremento de la utilidad óptima del GL a partir de la correcta difusión de las actividades ejecutadas

V.2.2.c. Actividades que permiten llegar a la fase sostenible

Ya se ha indicado que la fase de puesta en marcha tiene como uno de sus objetivos crear las condiciones para un proceso endógeno, participativo y sostenible en el tiempo. En otras palabras, generar localmente el contexto necesario para la implementación de la tercera y definitiva fase del PPDL. Por lo tanto, en las actividades a planificar para cada una de las etapas anuales de la fase de puesta en marcha, se propone en la presente metodología que el énfasis estratégico esté principalmente dirigido en cuatro direcciones:

a) generar cambios en la dimensión cultural que aporten a la promoción del desarrollo (ver a continuación en el punto V.2.2.c.1)

b) formar actores locales en ciertas áreas temáticas de interés (a definir según el caso, ver V.2.2.c.2)

c) capacitar a los referentes locales sobre cuestiones vinculadas con la formulación, evaluación, gestión e implementación de proyectos (ver V.2.2.c.3)

d) capacitar en el área específica de desarrollo territorial (ver V.2.2.c.4).

Estas cuatro actividades contribuyen a aumentar la “potencialidad” de desarrollo en el territorio, por lo que tienen gran importancia para el éxito de un PPDL y se las describe en mayor detalle a continuación.

V.2.2.c.1. Actividades de orientación cultural hacia el desarrollo

Como fue indicado en el inciso I.5.2.e, las actividades vinculadas con la dimensión cultural en el marco de un PPDL han recibido mucha atención por parte de los investigadores en el tema.

Aquí se las define como aquellas que, cuidando la preservación de la identidad cultural, tienen como fin **lograr que la población objeto de interés adquiera y/o consolide ciertos elementos o pautas culturales capaces de facilitar la instalación, evolución y sostenibilidad en el tiempo del PPDL**. Adicionalmente, estos elementos pueden constituir una importante barrera de protección económica y social.

Al respecto, esta metodología propone introducir durante la etapa de puesta en marcha un número necesario pero limitado de cambios en esta dimensión. Así, cuando dé comienzo el proceso de planificación estratégica participativa, la misma comunidad

tendrá la posibilidad de plantearse qué cambios quiere que se logren en la dimensión cultural. Es deseable que esto ocurra en ese momento, puesto que ya se contará con una población sensibilizada y con alguna experiencia, derivada de su participación en las actividades iniciales de desarrollo. Esta recomendación tiene como objeto alcanzar una transformación genuina, diseñada por la misma población que ya comprende, avala y sostiene el proceso de desarrollo.

Por lo tanto, lo que en el marco de esta propuesta metodológica se indica a continuación es hacia qué dirección orientar la dimensión cultural para facilitar, durante esta etapa de puesta en marcha, el inicio y la consolidación del proceso de desarrollo sostenible. Esto es, sólo algunos cambios iniciales, que afirmen o modifiquen un número mínimo necesario de actitudes o valores, para facilitar que el PPDL evolucione hacia la última fase, con la menor intervención posible en la cultura existente.

A título de ejemplo y sin la pretensión de ser exhaustivo, entre los muchos valores o actitudes que podrían fortalecerse se sugiere trabajar sobre⁵⁷:

- Sentido de pertenencia y arraigo: Sentirse parte de e involucrado con la comunidad donde se vive y haber establecido en ella vínculos sociales, culturales y afectivos⁵⁸.
- Sentido de progreso: Convencimiento de que la comunidad tiene potencial y deseo de evolución⁵⁹.
- Actitud pionera: Percepción de que la mejora del entorno es tarea de todos.
- Valorización global de los cambios: Factor que hace que cualquier mejora sectorial, en tanto no perjudique a otros, sea evaluada positivamente (mejora paretiana).
- Preeminencia de la propuesta sobre la protesta: Línea de conducta que siguen quienes piensan en posibles soluciones, acompañando con propuestas el planteo de cualquier situación que no lo conforma.
- Visión desde lo local: Esta propiedad hace analizar situaciones y tomar decisiones teniendo como base el interés de la comunidad. Es una

⁵⁷ Estos valores se pueden fortalecer por medio de una herramienta de sensibilización (“Formación de agentes de desarrollo local”), elaborada por un equipo de trabajo de la UPSO en el que participó desde un primer momento la autora de esta Tesis.

⁵⁸ Sobre este valor hacen referencia entre otros Terry (2002), Arocena (2004), y Boisier (2007).

⁵⁹ Este valor puede relacionarse con el término de “efervescencia creativa” propuesta por Poggiere (2000a).

característica que posee quien da lugar prioritario a lo local dentro de su escala propia de valores.

- Convicción de impacto sobre el entorno: Sentimiento de que la propia acción o intervención individual puede contribuir a un cambio que redunde en un aporte positivo hacia la comunidad.

La tarea que se propone llevar a cabo durante la fase de puesta en marcha del PPDL en esta dimensión cultural, consistirá en afirmar los valores seleccionados en quien ya los posee, e inducirlos en todo aquél que no los exhibe pero aún así quiere participar del proceso.

Esta orientación cultural hacia el desarrollo tiene, desde el punto de vista del MRI, un efecto similar al de la sensibilización respecto a la realización de una dada actividad A en el marco del PPDL. El sólo hecho de detectar que esta actividad contribuirá al bienestar de la comunidad, llevará a todo aquel que haya incorporado estos valores a interesarse en ella, lo que tiende a disminuir el número de votos desinteresados v_{dA} . Así, el efecto esperable en la caja de intercambio en este caso, también puede visualizarse en la figura V.10.

V.2.2.c.2. Actividades de capacitación en áreas de interés local

En el camino a poner en marcha un proceso de desarrollo sostenible, las actividades de capacitación de los actores locales resultan centrales. Sólo en la medida de la generación de esas capacidades será posible luego mantener en el tiempo un proceso endógeno y participativo.

Sin embargo, no resulta sencillo realizar esta tarea en los PyMMURs, ya que la escasez y/o poca diversificación de la oferta educativa, sobre todo en los niveles superiores, es una de las carencias más marcadas. Sin embargo, es más difícil aún generar capacidades locales por la vía tradicional de enviar jóvenes a formar afuera, ya que nada puede garantizar que regresen una vez obtenido el título. Por estas razones, en los últimos tiempos se está ampliando la oferta in situ de educación universitaria en los PyMMURs.

Específicamente, como actividades de capacitación aquí se computan todas las destinadas a formar recursos humanos especializados en áreas de interés, presente y

futuro, del territorio. Entre estas áreas de interés, aquellas que versan sobre la temática misma del desarrollo, seguramente serán centrales, y en ese carácter se las analizará por separado en el punto V.2.2.c.4.

La selección de las áreas dependerá de las características del entorno geográfico de interés. En el caso de los municipios objeto de estudio, esas características fueron descritas en el capítulo II, y en base a ellas, una posible clasificación de las áreas sería⁶⁰:

- específicas (agropecuarias, producción de alimentos, negocios informáticos, turismo, etc.)
- generales (creación o administración de PyMEs, administración y gestión municipal, formación docente, etc.)
- oficios y profesiones de interés local (por ej. enfermería)
- formación emprendedora

Ya se ha referido con un cierto nivel de detalle en el inciso I.5.2.d, la importancia que otorgan a esta actividad los entendidos en el tema. Allí, a su vez, se hace mención a aportes municipales para este tipo de actividades, que en términos del MRI, estarían justificadas por el alto impacto que algunos GLs perciben que tiene la educación superior sobre la comunidad.

V.2.2.c.3. Actividades de capacitación en gestión de financiamiento

Ya se ha visto en el punto V.2.2.a.3 la importancia de la gestión de recursos adicionales, y la figura V.6 que allí se presenta ilustra el favorable efecto que este resultado tiene sobre el sistema GL-comunidad.

Durante la fase de puesta en marcha puede asumirse que en la práctica la gestión de financiamiento estará a cargo del GL, como venía ocurriendo hasta la implementación del PPD. Sin embargo, se propone aquí que las autoridades del PyMMUR sean apoyadas en esta tarea por el experto. Incluso, de ser posible, que los proyectos a gestionar sean formulados por la Universidad, en caso que cumpla con ese rol. Todo esto en el entendimiento que formular de acuerdo con las reglas del arte, y que

⁶⁰ Las áreas que aquí se citan son las adoptadas por la UNS y la UPSO para llevar educación universitaria a los PyMMURs del SOB.

un proyecto sea avalado por una casa de altos estudios, aumenta las probabilidades de acceder al instrumento promocional deseado. Una universidad también puede contribuir en la búsqueda de fuentes de financiación, e incluso gestionar por ella misma recursos en distintos organismos. También puede ofrecer al GL nuevas redes de contacto vinculadas con este tema.

Además, se aconseja en esta fase crear ámbitos de capacitación destinados específicamente a formar recursos locales en el tema de gestión de financiación. En particular, esta acción debiera dirigirse prioritariamente a los referentes de las instituciones locales, quienes son los que más eficientemente pueden conseguir resultados por esta vía.

V.2.2.c.4. Actividades de capacitación en desarrollo territorial

No hay prácticamente metodologías de DL que no recomienden la formación de recursos humanos en el tema. Sin embargo, no suelen encontrarse referencias específicas respecto al nivel deseable de dicha capacitación. De todas formas, si lo que se busca es instalar un proceso endógeno que se sostenga en el tiempo, es evidente la necesidad de formar entre los actores locales a algunos especialistas del mayor nivel posible.

En particular, para la presente metodología, este punto resulta central. Dado que, como ya se ha indicado, en la fase sostenible el rol de experto debiera ser asumido por actores locales, será imprescindible formarlos. Y esa formación deberá obligadamente realizarse durante esta fase de puesta en marcha.

La capacitación de nivel universitario en el tema específico de desarrollo territorial es reciente en Argentina, y en general en términos de educación formal se ha concentrado en el nivel de posgrado⁶¹.

Si bien esta actividad puede formar parte del PPDL como un programa específico que permita que un grupo de actores locales estudie en universidades que

⁶¹ Un análisis sobre la oferta de capacitación en Desarrollo Territorial en Argentina puede encontrarlo en: <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/03/análisis-oferta-formación-Argentina.pdf>

Particularmente en el SOB, desde el 2002 se dicta la Maestría en Gestión y Desarrollo Territorial, implementada por los Departamentos de Economía y de Geografía y Turismo de la UNS. A nivel de grado, puede citarse la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional, que dicta la UPSO en el Sudoeste Bonaerense, y recientemente, una Diplomatura en Desarrollo Local.

ofrecen esta posibilidad educativa, lo ideal sería realizar esta capacitación in situ. De otra forma se correrán los riesgos ya discutidos en el inciso II.1.2.c y el apartado II.2.5, asociados a la posibilidad de no retorno de los graduados.

La alternativa ideal sería ofrecer en la localidad estudios de nivel universitario en el tema, como parte de las actividades del propio PPDL. Se define esa situación como ideal, ya que en ese caso los estudiantes estarían adquiriendo conocimientos sobre un proceso que está ocurriendo a escala y en forma simultánea en el entorno, que además los involucra directamente, como habitantes del lugar. Son evidentes las variadas posibilidades de realizar actividades de DL a un costo incremental prácticamente nulo, que surgen de tener un grupo de actores locales recibiendo formación universitaria en el tema. Esto además del aporte a la calidad educativa que se obtiene al poder realizar muchas de las tareas prácticas de las diferentes materias en un sistema experimental de tamaño real. En un extremo, puede incluso pensarse que, siempre con la guía de docentes/investigadores especializados en el tema, se puede lograr una importante sinergia si se hace coincidir el tiempo de realización de las tesis de grado con el de elaboración del plan estratégico participativo. Esto ya que (según esta metodología) ambos resultados, el plan estratégico y disponer de especialistas locales en el tema, debieran obtenerse en el mismo momento: donde finaliza la fase de puesta en marcha y comienza la fase de desarrollo sostenible.

IV.2.2.d. Otras actividades específicas de desarrollo

Además de las actividades que impactan en la dotación inicial, las que impactan en la FRC y las que posibilitan la llegada a la fase sostenible (incisos V.2.2.a al c), analizadas arriba, pueden sumarse al PPDL todas las tareas que llevan a cabo los actores locales, y que conducen a resultados que contribuyan directa o indirectamente al logro de los objetivos del proceso. Estas actividades pueden ir desde la realización de ciertas obras públicas por parte del GL, hasta la implementación de proyectos de instituciones intermedias o personales de los miembros de la comunidad.

En lo que respecta al gobierno local, además de las obras o actividades que ha comprometido para el período, debe esperarse que se sumen otras, en general financiadas con recursos adicionales, que aunque no fueran planificadas, surgió la oportunidad de concretarlas en esa etapa.

En lo que hace a las actividades realizadas por los restantes actores locales, sean individuos o instituciones, el PDDL puede colaborar incubando los distintos emprendimientos, sean económicos o socioculturales. Este punto se describe a continuación.

V.2.2.d.1. Incubación de emprendimientos

Dentro de la metodología que aquí se propone, la incubación de emprendimientos es una herramienta posible e importante. En efecto, en el marco de un PDDL, al mismo tiempo que se promueve el hacer, es deseable disponer localmente de medios que permitan facilitar la tarea de los emprendedores, así como asesorar a potenciales interesados en la selección y formulación de sus proyectos. El conjunto de estas tareas recibe en Argentina la denominación global de actividades de incubación de empresas⁶². Aquí se ha preferido emplear la denominación más general de emprendimientos, debido a que en el marco del un proceso de desarrollo local, también resulta conveniente incubar ciertos proyectos de naturaleza sociocultural.

Durante la fase de puesta en marcha que aquí se analiza, si el actor experto es una universidad, el PDDL podría contar con los servicios de la incubadora de esa casa de altos estudios, siempre que la misma haya puesto en marcha una organización de este tipo. De no ser así, la presencia de una universidad siempre permite recurrir a especialistas en distintas áreas temáticas, que pueden brindar asesoramiento técnico o económico, contribuir a la solución de los problemas específicos de cada emprendimiento, o colaborar en la gestión de financiación del mismo. Es importante aquí hacer notar que como se ha indicado arriba, en lo posible, este apoyo debería extenderse a los emprendimientos sin fines de lucro, ya que un proceso que tiene como objetivo contribuir al bienestar de la comunidad no debiera ignorar este tipo de iniciativas.

⁶² Para ampliar la información sobre incubadoras de empresas a nivel municipal en la Argentina, se puede consultar entre otros a: Logegaray, V. (2003); Fardelli, C.; Ciancio, M. y Díaz, E. (2005), Hoesser, H y Versino, M. (2006); Villar, A. (2007a, Capítulo V); Cucchiara, I. (2011), y en el informe final del relevamiento de incubadoras de empresas, parques y polos tecnológicos en la república argentina 2003, elaborado por la AIPyPT y la SeCyT, disponible en: http://www.madrimasd.org/Iberoamerica/Documentacion/informes/doc/ARGENTINA/relevamiento_anual_2003_AIPyPT.pdf

V.2.3 Actividades de la fase sostenible (FS)

Las actividades de una fase que cumpla con el requisito de ser sostenible en el tiempo deberían ser, según la mayoría de los autores, seleccionadas e implementadas, o gestionadas, en forma endógena, es decir por agentes de la misma comunidad. Previamente, de haberse aplicado la metodología aquí propuesta, algunos de esos agentes se habrían capacitado durante la fase de puesta en marcha, y el territorio estaría en condiciones de reemplazar con ellos al experto.

Todo esto hace que no sea posible definir aquí las actividades que se realizarán en la fase sostenible, ya que serán decididas de forma autónoma por los habitantes del lugar. Durante la FS las tareas se organizarán siguiendo los lineamientos de la planificación estratégica, que fuera realizada en forma participativa como última actividad de la fase de puesta en marcha. En lo metodológico, sin embargo, se sugiere que al planificar también se divida esta tercera fase en etapas anuales, siguiendo la forma presentada en el diagrama en bloques de la Figura V.2. Esta recomendación se basa en que en los PyMMURs se presupuesta por ese período de tiempo.

Sólo queda entonces, para contribuir a la sostenibilidad del PPDL en el tiempo, que de ahora en más es responsabilidad de la comunidad, plantear el conjunto de recomendaciones que sigue.

V.2.3.a. Incentivar la participación ciudadana

La participación comunitaria no debe ser omitida, ni siquiera descuidada en esta instancia, ya que será el motor de esta tercera fase del PPDL. Respecto a esto, la forma de trabajo que se plantea es acorde con las buenas prácticas aconsejadas por la mayoría de los autores. Se considera que la participación ciudadana es esencial porque, como resultado de la misma, la comunidad se apropia del proceso, y eso lo hace menos vulnerable a los cambios políticos y contribuye a hacerlo sostenible en el tiempo (ver apartado I.5.1).

V.2.3.b. Definir el PPDL como política de Estado y no de Gobierno

Tal como se ha descrito en el inciso I.5.2.f, los autores coinciden en que resulta muy importante convertir al PPDL en una política de Estado. Este marco facilita conseguir que el Honorable Concejo Deliberante (HCD) reserve cada año una partida presupuestaria específica para el PPDL, que permita financiar las actividades seleccionadas para el período. Si se lograra que el HCD apruebe una reserva con este fin por un conjunto de años, esto obligaría en el futuro a quien quisiera utilizar esa partida con otros fines, a dar por finalizado el proceso, una medida de alto costo político.

Convertir al PPDL en una política de estado puede no ser tarea sencilla, dado que originariamente fue una política de gobierno, pero es aconsejable trabajar en esta transición, ya que es una de las mayores garantías de continuidad del proceso.

V.2.3.c. No despertar expectativas difíciles de satisfacer

En la propuesta para el período por venir, se deberá prestar atención a los recursos con que efectivamente contará el PPDL, ya que de eso depende la posibilidad de ejecutar o no cada una de las tareas anunciadas. Esto es de gran importancia, dado que no poder cumplir con lo previsto en un documento como el plan estratégico, que tomará estado público, podría ser visualizado por la comunidad como un fracaso del proceso, debilitándolo y dificultando su sostenimiento.

Además, si espera más que lo realizado, cada una de las actividades concretadas perderá impacto, con las consecuencias sobre la utilidad del GL que predice el MRI (figura V.12). Así, si el I_A disminuye a I'_A , también lo hará la utilidad del GL pasando de U_{gA}^* a $U_{gA}^{**} < U_{gA}^*$.

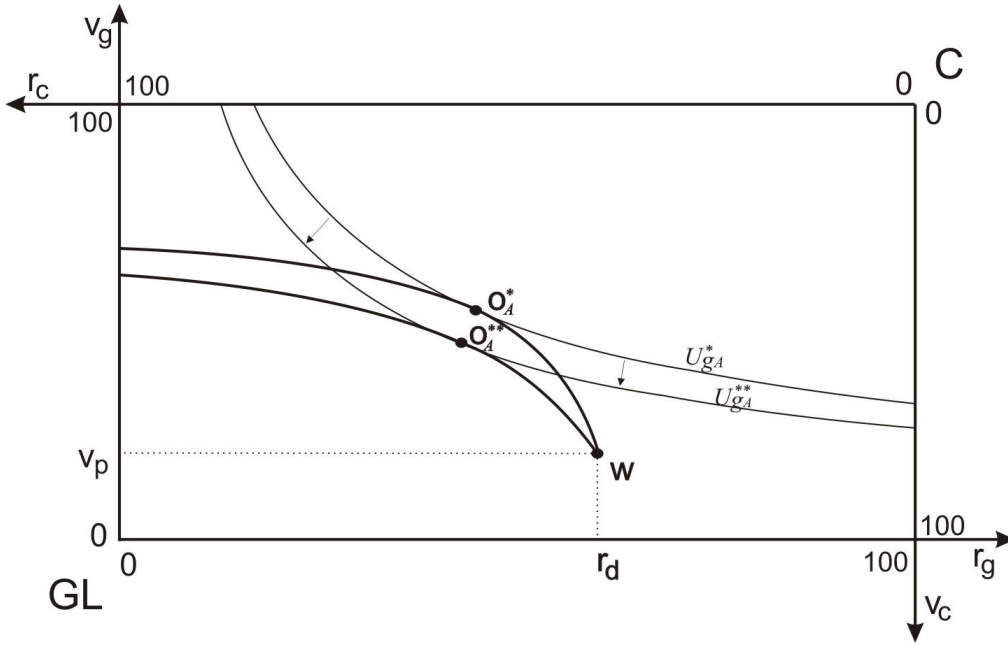


Figura V.12: Disminución del impacto I_A de una actividad A a un valor $I'_A < I_A$ debido a una excesiva expectativa en los resultados del PPDL

V.2.3.d. Mantener al experto como consultor

Una decisión que ahorra tiempo y aporta eficiencia a la fase sostenible, es conservar como consultor del PPDL al actor que ha desempeñado el rol de experto durante las dos primeras fases, ya que siempre será un valor agregado su conocimiento en detalle del proceso y de la cultura local. También serán útiles para el proceso las redes de contacto que a esta altura el experto original habrá establecido con los agentes locales. Esta decisión también puede contribuir a mantener el rumbo metodológico de un programa que, si ha llegado hasta aquí, ya puede catalogarse de exitoso.

La sugerencia anterior cobra aún más fuerza r_d ien actuó como experto fue la Universidad de la región. Su proximidad y conocimiento del entorno debieran generar una respuesta precisa y veloz, a un costo relativamente menor.

V.3. Conclusiones

En este capítulo se ha desarrollado una metodología para instalar un proceso planificado de desarrollo local, particularmente diseñada para ser aplicada en un PYMMUR, del tipo de los existentes en el interior del sudoeste bonaerense. De adoptarse esta metodología, el proceso tendrá la característica de ser participativo, endógeno y sostenible en el tiempo. Como se ve, la aplicación de esta metodología no es sencilla, ya que requiere el empleo de un conjunto de herramientas sofisticadas y diseñadas al efecto, como por ejemplo disponer de carreras universitarias que, dictadas localmente, permitan la formación de actores locales en el tema específico de DL. Sin embargo, la clave de esta metodología reside en un importante período de puesta en marcha del PPDL, y en la formación de nivel universitario de algunos actores locales, ya que es evidente que hacerlo facilitará el sostenimiento en el tiempo de un proceso de naturaleza endógena. Es este punto uno de los principales que ha llevado a aconsejar que el rol de experto sea desempeñado por la Universidad de la región, ya que es la institución que, si decide generar masa crítica propia en el tema, no tendrá mayores dificultades en generar una oferta educativa como la que aquí se requiere.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

Para un mejor ordenamiento de este capítulo se lo ha dividido en tres secciones. En la Sección 1 se presentan las consideraciones finales que merecen los desarrollos realizados en la presente tesis. En la Sección 2, se detallan los alcances de la propuesta, o mirado desde otro extremo, se asumen las limitaciones que presenta, tanto el modelo matemático planteado en el capítulo IV para simular la relación gobierno local-comunidad, como la metodología propuesta para un PPD. Por último, en la Sección 3 se analizan posibles líneas de investigación que surgen a partir de los trabajos aquí realizados.

VI.1. Consideraciones finales

La revisión bibliográfica realizada sobre DL, en particular en Argentina, dio lugar a un espacio de trabajo en el marco del cual se realizó la presente tesis. En primer lugar se encontró que en general, si bien eran numerosos los trabajos y estudios existentes, se presentaba una evidente polisemia asociada a los conceptos vinculados con el DL, y en muchos casos falta de consenso en cuestiones centrales, entre ellas la significación misma de lo local.

Algunos autores también se expresan en términos críticos respecto a los resultados obtenidos de la aplicación de metodologías existentes de DL en intervenciones a escala real. Según ellos, en la mayoría de los casos la planificación estratégica no ha logrado por diferentes motivos logros significativos en la fase de implementación.

Entre los elementos que podrían originar las dificultades encontradas, se hace referencia al insuficiente tiempo dedicado a la preparación del territorio. Se encuentran incluso recomendaciones respecto a poner énfasis en la sensibilización de la comunidad y en la formación de recursos humanos locales en el tema específico de DL. A estos puntos, que se consideran esenciales para lograr un proceso endógeno y participativo, la metodología propuesta les otorga una atención especial, dedicándoles toda una fase, la de puesta en marcha.

Por último, algunos trabajos hacen referencia a las dificultades que pueden surgir de la aplicación de metodologías diseñadas para grandes ciudades o regiones, al desarrollo de territorios con diferentes características, como lo son los pequeños y medianos municipios urbano-rurales.

Buscando evitar estas dificultades y a partir de la experiencia de campo recogida en varias intervenciones a escala real llevadas a cabo en PyMMURs del sudoeste bonaerense, se desarrolló este trabajo. La elección de este territorio específico se basa en que ésta es la tipología común de los distritos del interior de la región de influencia tanto de la Universidad Nacional del Sur (UNS) como de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO), ámbitos en los cuales se desarrolló esta tesis. Por otro lado, estos municipios conforman un territorio suficientemente conocido, ya que se contaba con la importante experiencia de primera mano mencionada arriba, y con todos los canales de comunicación abiertos para que se pudiera trabajar sin dificultad en las cuestiones específicas que resultaron de interés.

Este conocimiento previo permitió establecer las hipótesis en las que se basa el modelo de relación de intercambio (MRI) desarrollado en el capítulo IV, y posteriormente la metodología específica para estos municipios que se propone en el capítulo V.

Además de su valor como herramienta de extensión⁶³, el trabajo realizado tiene interés académico por las innovaciones que contiene y por su valor pedagógico. Este último, en particular, por el hecho de derivar y justificar gran parte de los elementos y las actividades contenidos en la metodología a través de la simulación de la relación de los dos actores principales del proceso, a partir de un modelo matemático.

Este modelo, ya denominado MRI, asume en un PyMMUR la existencia de dos bienes, los recursos públicos y los votos de los habitantes. A través del uso de una gráfica análoga a la Caja de Edgeworth, el MRI permite establecer las condiciones de intercambio de esos bienes entre dos de los actores locales centrales del proceso de DL, el gobierno local y la comunidad. Para su desarrollo se plantean ecuaciones matemáticas que interpretan el fenómeno, las que han sido resueltas de forma que permiten lograr una expresión analítica que posibilita el cálculo del punto óptimo de intercambio, para

⁶³ Como se ha indicado, a fines de 2012 la UPSO suscribió con el municipio de Coronel Pringles un convenio que (con la unanimidad de su Concejo Deliberante) asegura los fondos requeridos para llevar adelante la fase de puesta en marcha de un PPD, por una duración total de 4 años. La metodología convenida es la que se propone en esta tesis, y las actividades a la fecha están siendo implementadas según lo previsto.

una dada actividad. Asumir que esa actividad es una de las que se realizan o realizarán en el PPDL, permite extraer interesantes conclusiones que en muchos de los casos justifican matemáticamente su elección. Desde el punto de vista educativo, el MRI abre un interesante espectro de empleo en el marco de la enseñanza de política local y gestión pública.

Respecto a la metodología de DL en sí, las principales características que presenta son:

- a) Se establecen recomendaciones para la fase preparatoria, que revelan el interés que se concede a esta etapa. En particular, debiera acordarse la metodología a emplear en el proceso, la necesidad de que el promotor asuma claramente el liderazgo del mismo, el apoyo mayoritario del concejo deliberante, y la garantía a través de una partida presupuestaria específica de los recursos que requerirá la fase siguiente de puesta en marcha, durante toda su duración.
- b) Se sugiere un prolongado período de puesta en marcha, dedicado a lo que varios autores denominan “acondicionamiento del territorio”, a lo largo de la cual, y en paralelo con las actividades, se presta especial importancia a la incorporación progresiva de actores de la comunidad, quienes luego darán un verdadero carácter participativo al PPDL. Se insiste durante el mismo en la conveniencia de no despertar expectativas muy elevadas, y la importancia de que el ejecutivo comunal incluya dentro del PPDL a las actividades o acciones propias que él realice o gestione en ese tiempo, para que también se comiencen a percibir resultados tangibles en el corto plazo.
- c) La duración de la fase de puesta en marcha estará principalmente fijada por la de formación de recursos humanos especializados en desarrollo local, actividad a la que se otorga especial importancia. De ser posible, se recomienda hacerlo a través del dictado in situ de carreras universitarias completas. Esto es porque en la mayor parte de los casos, una de las dificultades para sostener en el tiempo a estos procesos es la carencia de expertos locales en el tema.
- d) El hecho de contar con estudiantes universitarios formándose en DL abre enormes posibilidades de sensibilización a la comunidad, y también de obtener un diagnóstico muy ajustado del territorio. Además, sobre el

final de la carrera este grupo puede ser la base de organización y asesoramiento para la elaboración del plan estratégico del distrito.

- e) Así, la planificación estratégica participativa del territorio se recomienda que se realice recién al final de la fase de puesta en marcha.
- f) Se enfatiza la importancia, durante la fase de puesta en marcha, de sensibilizar a la comunidad. Para esto se recomienda el desarrollo y aplicación de herramientas específicas, y se sugiere alguna de ellas.
- g) Se plantea la conveniencia de que durante toda la fase de puesta en marcha el experto adopte una actitud de alto compromiso, involucrándose en forma directa en las distintas actividades. Por esto se recomienda como actor ideal para asumir ese rol a la Universidad de la región.
- h) Hasta tanto se diseñe el plan estratégico, se recomienda adoptar un objetivo general para el PPDL (por ejemplo contribuir al incremento del bienestar de la comunidad), dividir la fase de puesta en marcha en etapas anuales, y que las actividades a realizar en cada etapa se planifiquen a fines de la etapa (año) anterior, lo que permite incluir sus costos en el presupuesto correspondiente, garantizando los medios para su ejecución.
- i) Hacia el final de la fase de puesta en marcha, contando con un grupo de expertos locales en el tema, con una comunidad sensibilizada y con un plan estratégico elaborado en forma participativa, estarán dadas las condiciones para sostener en el tiempo a este proceso.

VI.2. Alcances de la propuesta

Hablar de los alcances de la propuesta equivale, en el otro extremo, a aceptar sus limitaciones. Al respecto, se hará referencia aquí a dos de las limitaciones más importantes, y se analizará de qué forma las mismas condicionan el rango de validez y la aplicabilidad de los resultados encontrados.

VI.2.1. Limitaciones del MRI

Al desarrollar el modelo de relación de intercambio se asumió entre otros elementos que el gobierno local tenía la posibilidad de ilimitadas reelecciones, lo que garantizaba su permanente interés por trabajar en pos de los votos de los habitantes del territorio. Si bien esta no es una característica universal, es lo que sucede en todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires, por lo que en principio la validez de los resultados que se extraen del MRI estaría limitada a su aplicación a estos distritos, o a otros que respeten el supuesto adoptado.

Sin embargo, aún en aquellos casos en donde las reelecciones están limitadas, puede encontrarse que el interés por preservar el capital político sigue siendo central en quien detenta el poder ejecutivo local. Esto se debe a que mantiene aspiraciones por una carrera política en crecimiento, y para materializarla sigue necesitando del apoyo de los habitantes de su entorno de origen. Así, aun aceptando que sea más débil, puede esperarse que la motivación por la búsqueda de votos se mantenga.

VI.2.2. Limitaciones de la Metodología de Desarrollo Local

Una de las limitaciones es, obviamente, que fue desarrollada en base a las características de los PyMMURs. Sin embargo, y según el caso, la filosofía general recomendada debiera poder adecuarse a territorios de diferentes características.

Lo que no es fácilmente salvable, es el hecho de que la aplicación de la metodología propuesta en el capítulo V exige a quien va a desempeñar el rol de experto, disponer de una importante capacidad de recursos humanos formados en el tema, para que le sea posible actuar sobre el territorio de la manera recomendada. También disponer de un conjunto de herramientas sofisticadas, como por ejemplo carreras universitarias a dictar localmente, para así formar a miembros de la comunidad, asegurando la posterior fase sostenible. Esto incluye la capacidad de formar recursos en el mayor nivel, específicamente en el tema de DL.

Estos requerimientos pueden parecer una fuerte limitación, y que se los haya adoptado un facilismo exagerado a la hora de plantear la metodología, pues es evidente que con todos los recursos a mano todo es más sencillo. Aquí sin embargo se ha partido de la base que, ya que la metodología recomienda que el rol de experto sea

desempeñado por la Universidad de la región, ésta, si decide incluir entre sus propias líneas estratégicas la de involucrarse en procesos de desarrollo de distritos localizados en su región de influencia, deberá prepararse adecuadamente para ese desafío. Ciertamente esta decisión le exigirá invertir recursos, no sólo destinando académicos para conformar un equipo de expertos en el tema, sino también desarrollando las herramientas necesarias para poner en marcha y acompañar el proceso. Las dificultades consignadas por los distintos autores permiten anticipar que el desarrollo local a escala es un proceso de alta complejidad, y por lo tanto abordarlo adecuadamente requerirá un importante esfuerzo a la institución.

VI.3. Futuras líneas de investigación

Las principales líneas de investigación que se podrían derivar de los desarrollos presentados en esta tesis son básicamente dos.

Una de ellas es la profundización y la generalización del MRI, del cual aquí se ha presentado una versión inicial. Existen, al menos en teoría, varias direcciones en la cuales es posible sofisticar el modelo, y mejorar cualitativa y cuantitativamente sus predicciones.

La otra está basada en las diferencias que presentan los procesos de desarrollo regional, asumiéndolos definidos de la manera que se indica en el capítulo III. La muy distinta forma de administración y toma de decisiones, hace que resulte necesario pensar una metodología sustantivamente diferente a la presentada aquí para esos procesos, en los que en general, no es aplicable ni el MRI ni los supuestos de la metodología enunciada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F. (1997). Metodología para el desarrollo económico Local”. *Serie ensayos*, N° 28, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Albuquerque, F. (2003a). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. Apunte del curso de capacitación en “Desarrollo territorial y gestión del territorio”, promovida por la Unión Europea.
- Albuquerque, F. (2003b). Planes de desarrollo sostenible en los Parques Naturales de Andalucía. Aproximación conceptual y metodológica. Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria, Sevilla, España.
- Albuquerque F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N°82, pp. 157-171.
- Albuquerque F. (2008). Desarrollo Económico Local y Empleo (DEL +E): material para promotores. Organización Internacional del Trabajo – Centro Internacional de Formación.
- Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. *Serie Manuales*, N° 42, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, Chile.
- Alfonso Gil, J. (1999). Desarrollo Económico: Marco Evolutivo e Institucional. *Ekonomiaz*, N° 4, pp. 233-250.
- Alfonso Gil, J. (2002). El mosaico del desarrollo. Universidad Autónoma de Madrid, Mimeo.
- Altschuler, B. (2006). Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario. En Rofman, A. y Villar, A. (Comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 131-154). Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Altschuler, B. y Casalis A. (2006). Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En García Delgado, D. y Nosetto, L. (Comps.), *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Colección Transformaciones, Buenos Aires, Argentina: CICCUS-FLACSO.
- Altschuler, B. (2007). Las teorías del desarrollo y el surgimiento de las teorías sobre desarrollo local y endógeno. Módulo 1, Clase 3, Diplomatura Superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Mimeo.

- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Arocena, J. (2004). De las ciencias sociales internacionales. Taller Internacional sobre Desarrollo Local, *Boletín Electrónico Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas*, Año I. No. 3, pp. 18-41.
- Arroyo, D. (2001). *Las micro regiones como instrumento para el desarrollo local en Argentina*. Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Arroyo, D. (2003). Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina. En Burin, D. y Heras, A. I. (Comps.), *Desarrollo Local: una respuesta a escala humana a la globalización* (pp. 89-110), Buenos Aires, Argentina: CICCUS – La Crujía.
- Arroyo, D. (2006). El Desarrollo Local y las Políticas Sociales. En Pereyra, J. C. (Ed), *En busca del Desarrollo Humano. Prácticas, ámbitos y perspectivas del Desarrollo Local en el marco de un Proyecto Nacional*, Buenos Aires, Argentina: Edulp.
- Arroyo, D. (2007). Modelos de gestión municipal y estructura social argentina. Módulo 2, Clase 5, Diplomatura Superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Mimeo.
- Barreiro, B. (1999). Justificaciones, responsabilidades y cumplimiento de promesas electorales. *Revista española de ciencia política*, Vol. 1, Nº 1, pp. 149-169.
- Bernazza, C. (2000). Capacitación municipal y desarrollo local. En Informe sobre Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires, Honorable Senado de la Nación.
- Bernazza, C. (2006). Los municipios en la argentina: Mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes. Subsecretaría de la Gestión Pública, La Plata, Argentina.
- Bernazza, C. (2007). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis doctoral, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Blanes, J. y Pabon, E. A. (2005). *Los Proyectos y el Desarrollo Local. Guía para la Formulación, Gestión y Sistematización de Proyectos*, Centro Boliviano de Estudios

Multidisciplinarios CEBEM, Agencia Española de Cooperación AECI, Bolhispania: Cooperación España Bolivia, La Paz, Bolivia.

- Boiesier, S. (1997). *Rol de la empresa y del Estado para la regionalización*. Ponencia presentada en el Seminario: Acción Pública y Privada para la Regionalización de Chile, Santiago de Chile, Chile.
- Boiesier, S. (2001). Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. (pp.48-75), Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Boiesier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXV, N° 138, pp. 565-588.
- Boiesier, S. (2007). *Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, España.
- Brunet Icart, I. y Böcker Zavaro, R. (2008). La gestión estratégica de las ciudades. El caso de una ciudad media de Sudamérica: Mar del Plata (Argentina). *Revista de sociología*, N° 89, pp. 65-79.
- Buarque, S. C. (1999). Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA, Brasília, Brasil.
- Bunge, M. (1982). *Ciencia y Desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veinte.
- Burin, D. y Heras, A. I. (2003). Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local. En Burin, D. y Heras, A. (Comps.), *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. (pp. 53-85). Buenos Aires, Argentina: Ciccus-La Crujía.
- Bustos Cara, R. (2001). Identidad, turismo y territorios locales. La permanente construcción de valores territoriales. *Aportes y Transferencias*, Año 5, Vol. 1, pp. 11-28.
- Bustos Cara, R. (2008). *Por una geografía de la acción territorial*. Ponencia presentada en las X Jornadas Cuyanas de Geografía. La Geografía frente a la necesidad de integrar territorios y voluntades, Cuyo, Argentina.
- Calderón Azócar, C. (Dir). (2005). *Guía Metodológica de Desarrollo Económico Territorial*. Programa de Desarrollo Económico Territorial Chile Emprende, Santiago de Chile.

- Calderón Vázquez, F. J. (2008). Thinking on development: enfoques teóricos y paradigmas del desarrollo. Recuperado el 8 de Noviembre de 2009, de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/409/index.htm>
- Carvajal Burbano, A. (2011). *DESARROLLO LOCAL. Manual Básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores*. Madrid, España: CERSA.
- Casalis, A. (2010). *Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas*. Ponencia presentada en el Foro Regional RedMuni 2010: La Agenda del Bicentenario, Salta, Argentina.
- Casanova, F. (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. OIT, Montevideo, Uruguay: CINTERFOR.
- Castro, H. y Reboratti, C. (2008). Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición. *Serie estudios e investigaciones*, N° 15, Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- Catenazzi, A. y Reese, E. (2001). La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. *Pobreza Urbana y Desarrollo*, N° 20. IIED-América Latina, Buenos Aires, Argentina.
- CIPPEC-Fundación Grupo Innova (2005). *Hacia la planificación estratégica*. Documentos de trabajo: Autor.
- Clemente, A. (2006). Desarrollo local y ajuste estructural. Una suma base cero. En Rofman, A. y Villar, A. (Comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 169-182). Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Coraggio, J. L. (1996). *La agenda del desarrollo local*. Ponencia presentada en el Seminario Desarrollo Local, Democracia y Ciudadanía, Montevideo, Uruguay.
- Coraggio, J. L. (2001). La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Reunión Anual de Trabajo Red N° 5: Políticas Sociales Urbanas, Programa URB-AL, Montevideo, Uruguay.
- Coraggio J. L. (2002). *Universidad y Desarrollo Local*. Ponencia presentada en Seminario Internacional: La Educación Superior y las Nuevas Tendencias. Quito, Ecuador.
- Coraggio, J. L. (2006). Acerca de algunas relaciones entre la teoría y la práctica del desarrollo local. En Porras, J. A. et al., *Universidad y Desarrollo Local. Aprendizajes y desafíos*, Buenos Aires: Prometeo libros.

- Cravacuore, D.; Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cucchiara, I. (2011). *La Incubación de Emprendimientos en el Sudoeste Bonaerense*. Tesis de grado, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
- del Castillo, J. (Dir.). (1994). *Manual de Desarrollo Local*. Serie Estudios de Economía. Vitoria Gasteiz: Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco.
- Di Pietro Paolo, J.L. (2003). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En Burin, D. y Heras, A. (Comps.), *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización* (pp. 13-50). Buenos Aires, Argentina: Ciccus-La Crujía.
- Díaz de Landa, M. (2006). Los nuevos supuestos del desarrollo local y la estrategia del desarrollo regional. En Rofman, A. y Villar, A. (Comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 85-128). Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Diez, J. I. y Gutiérrez, R. R. (2009). ¿Hacia dónde va la planificación del desarrollo? Un análisis de la situación en América Latina. En Gutiérrez, R. R. y Diez J. I. (Comps.), *Acción colectiva, innovación y planificación del desarrollo*, (pp. 15-58). Bahía Blanca, Argentina: Ediuns.
- Donato, V. (Dir.) (2008). *Industria manufacturera año 2007*. Observatorio Pyme Regional Suroeste de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires: Fund. Observatorio Pyme, Universidad Tecnológica Nacional, Bononiae Libris.
- Faiguenbaum, S. (2011). Definiciones oficiales de “rural” y/o “urbano” en el mundo. En Dirven, M.; Echeverri Perico, R.; Sabalain, C.; Rodríguez, A.; Candía Baeza, D.; Peña, C. y Faiguenbaum, S., *Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*, Serie W 397, CEPAL, Santiago de Chile: [s.n].
- Fardelli Corropolese, C.; Ciancio, M. y Gorojovsky Díaz, E. (2005). *Las incubadoras de empresas en Argentina: surgimiento, desarrollo y perspectivas*. Ponencia presentada en la 10ª Reunión Red PyMEs-MERCOSUR, Neuquén, Argentina.
- Fernández Güell. J. M. (2006). *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona, España: Reverté.
- Fernández Güell. J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXXIX, N°154, pp. 621-637.

- Gallicchio, E. (2002). *Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del Mercosur*. Ponencia presentada en la II Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDLCA), Guatemala.
- Gallopín, G. (2003). Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 64, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Ganuza, E.; Olivari, L.; Paño, P.; Buitrago, L.; Lorenzana, C. (2010). *La Democracia en Acción: Una visión desde las metodologías participativas*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2012, de <http://www.antigona.org.es/>
- García Delgado, D. y Casalis, A. (2006). Desarrollo local protagónico y proyecto nacional. En: *El desarrollo local en el eje de la Política Social*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- García Delgado, D. (2008). *Desarrollo local y territorial: perspectivas en el marco de la intervención social*. Ponencia presentada en el I Coloquio Regional y III Coloquio Local: Organizaciones de la Sociedad Civil, Estado y Universidad: una Articulación Posible para el Desarrollo Local, Santa Fe, Argentina.
- Geilfus, F. (2002). *80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*. San José, Costa Rica: IICA.
- Gligo, N. V. (2006). Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 126, CEPAL/SIDA, Santiago de Chile, Chile.
- Gorenstein, S. (2000). Gestión del desarrollo local/regional en contextos rural-urbanos del interior pampeano. CONICET, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Mimeo.
- GTZ (2008). *Experiencias, Metodologías e Instrumentos para el Desarrollo Económico Local en Centroamérica*. Recuperado el 19 de Noviembre de 2011, de <http://www.opinandoenelsalvador.com/wp-content/uploads/2010/10/desarrolloeconomicolocal.pdf>
- Gutiérrez, R. R. (2009). La problemática del desarrollo local en el sudoeste bonaerense. En Gutiérrez, R. R. y Diez J. I. (Comps.), *Acción colectiva, innovación y planificación del desarrollo* (111-127). Bahía Blanca, Argentina: Ediuns.

- Gutiérrez, R. R. y Diez, J. I. (2009). *Transformaciones en la gestión municipal y políticas para el desarrollo local: experiencias del sudoeste bonaerense*. Bahía Blanca, Argentina: Ediuns.
- Hoerer, H. y Versino, M. (2006). A diez años del inicio de la incubación de “empresas de base tecnológica” en Argentina: Balance de la evolución del fenómeno y análisis de experiencias recientes. *Redes*, vol. 12; N° 24, pp. 15-41.
- Holden, A. (2005). *Tourism Studies and the Social Sciences*. Oxon: Routledge.
- Huertas, F. (1996). *El método PES. Entrevista con Matus*. Caracas: Altadir.
- ILPES/CEPAL. (1998). *Manual de desarrollo local*. Dirección de Desarrollo y Gestión Local. LC/IP/L.155. Santiago de Chile, Chile: Autor.
- Informe Plan de Desarrollo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires. (2008). Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción, Buenos Aires, Argentina.
- INTA. (2007). Enfoque de Desarrollo Territorial. Documento de trabajo N° 1. Buenos Aires, Argentina: Autor.
- Le Clech, N. (2003). Experiencias de desarrollo local. En Dabat, G. (Coord.), *DESDE ADENTRO. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior* (pp. 107-115). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Lira L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. *Serie Gestión Pública*, N°59, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, Chile.
- Llorens, J. L.; Albuquerque, F. y del Castillo, J. (2002). *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Logegaray, V. (2003). Gestión de empresas innovadoras: Las incubadoras de empresas en Argentina. Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, N° 41.
- London, S. (1996). *Formalización de la Teoría del Desarrollo: un enfoque de Sistemas Complejos*. Tesis de Magister en Economía. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
- López, S. R. (2006). El desarrollo local: reflexiones acerca de la distancia entre la teoría y la práctica. En Rofman, A. y Villar, A. (Comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 199-214). Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.

- Lora, E. (Coord.). (2008). *Beyond Facts. Understanding Quality of Life*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones*. San Martín, Argentina: UNSAMedita.
- Marsiglia, J. y Pintos, G. (1997). La construcción del desarrollo local y regional: actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención. *Cuadernos del CLAEH*, N° 78-79, pp. 93-110.
- Martí, J. (1998). *La investigación-Acción-Participativa. Estructura y fases*. Recuperado el 6 de Diciembre de 2012, de <http://www.redcimas.org>
- Matus, C. (1980). *Planificación de Situaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mensual ganadero. (2010). Sector de ganados y carnes. Dirección de Estudios Económicos de la Bolsa de Cereales y Productos de Bahía Blanca. Diciembre.
- Morroni, W. (2011). Contribuciones latinoamericanas para la gestión colectiva del proyecto social. En Acosta, Y.; Falero, A.; Rodríguez, A.; Sans, I. y Sarachu, G. (Coords.), *Pensamiento crítico y sujetos colectivos en América Latina: perspectivas interdisciplinarias* (pp. 385-406). Montevideo, Uruguay: Trilce.
- Osuna Llana, J. L. y Vélez Méndez, C. (Coords.) (2004). *Guía de Planificación y Evaluación para Agentes de Desarrollo Local*. Diputación de Sevilla: Sevilla Siglo XXI.
- Pelli, M. B. (2000). Planificación...¿Estratégica? Un largo camino por recorrer. En: *La planificación estratégica de mi territorio. Casos y experiencias prácticas de América Latina y España*. DelNet, Working Papers-Doc. 6-A. Centro Internacional de Formación de la OIT.
- Peltzman, S. (1990). How Efficient is the Voting Market? *Journal of Law and Economics*, N° 33, pp. 27-63.
- Pérez Brito, C. (2004). Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas. *Reforma y Democracia*, N° 30.
- Pérez de Cuellar, J. (1996). Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. Versión resumida, París, Francia: UNESCO.
- Pérez, P. (2006). Desarrollo local y ciudad metropolitana. En Rofman, A. y Villar, A. (Comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 75-84). Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.

- Poggiese, H. (1993). Metodología FLACSO de planificación gestión. *Serie Documentos e Informes de Investigación*, N° 163, FLACSO, Buenos Aires.
- Poggiese, H. (2000a). *Desarrollo local y planificación Intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas*. Ponencia presentada en el II° Seminario Internacional: Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. Desarrollo Local y Gestión Tecnológica, Buenos Aires, Argentina.
- Poggiese, H. (2000b). *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo “saber hacer” en la gestión de la ciudad*. Ponencia presentada en el Seminario: Desenvolvimento Urbano: Velho Tema ou Exigência do Presente? Rio de Janeiro, Brasil.
- Poggiese, H. (2009). Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos. En Poggiese, H. y Cohen Egler, T. T. (Comps.). *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* (pp.129-145). Buenos Aires: CLACSO.
- Porras, E. M. (2005). *Necesidad de una metodología específica para el desarrollo de pequeños y medianos distritos urbano-rurales del Sudoeste Bonaerense*. Tesis de grado, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
- Porras, E.; Kreder, A.; Tesan, C.; Savoretti, A. y Porras, J. (2008). *Universidades y desarrollo local, el caso de la Universidad Provincial del Sudoeste*. Ponencia presentada en el I Coloquio Regional- III Coloquio Local “Organizaciones de la Sociedad Civil, Estado y Universidad: Una Articulación posible para pensar el desarrollo local”, Santa Fe, Argentina.
- Porras, E.; Kreder, A.; Mazzeo, G.; Vigier, H. y Savoretti, A. (2009). *La Problemática de la Planificación del Desarrollo Local en Pequeños y Medianos Municipios Urbano-Rurales*. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Extensión Universitaria “La integración, extensión, docencia e investigación. Desafíos para el desarrollo social”, Santa Fe, Argentina.
- Redín, M. E. y Morroni, W. (2002). *Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana*. Ponencia presentada en el Seminario: Gestão Democrática das Cidades. Metodologías de Participación, Redes y Movimientos Sociales, Porto Alegre, Brasil.

- Reese, E. (1999). *Planes Estratégicos: Limitaciones y Oportunidades*. Recuperado el 5 de Marzo de 2010, de http://www.vecinosvalladolid.org/IMG/pdf/Reese_Eduardo-Planes_Estrategicos_limitaciones_y_oportunid.pdf.
- Rodríguez, A. y Saborío, M. (Eds.). (2008). *Lo Rural es Diverso: Evidencia para el caso de Costa Rica*. San José, Costa Rica: IICA.
- Rofman, A. (2006). El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones. En Rofman, A. y Villar, A. (Comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 37-58). Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Roig A. (2008). El desarrollo como conflicto institucionalizado. *Realidad Económica*. N° 237, pp. 80-92.
- Rojas Moran, L. M. (2000). *Modelo de intervención para la promoción municipal del desarrollo económico local*. Lima, Perú: INICAM.
- Rojas Moran, L. M. (2006). *Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local*. Lima, Perú: OIT.
- Rovere, M. (2003). La planificación estratégica y la Ciudad como Sujeto. *La Gran Ciudad* N° 2 separata, Fundación Metropolitana, Buenos Aires, Argentina.
- Sagastizabal, M. Á. (2007). El desarrollo local y sus protagonistas. Estudio en dos comunas de la provincia de Santa Fe (Argentina). *Invenio*, vol.10, N° 19. pp. 35-48.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2003). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile, RIMISP, Mimeo.
- Schroeder, R. y Formiga, N. (2009). *Las actividades turístico-recreativas como dinamizadoras de centros urbanos pequeños y áreas rurales*. Ponencia presentada en las X Jornadas AEPA, Catamarca, Argentina.
- Silva Lira, I. (2003). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. *Serie Gestión Pública*, N° 42, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, Chile.
- Silva Lira, I. y Sandoval, C. (2012). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. *Serie Manuales*, N° 76, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, Chile.
- Sunkel, O. y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- 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*. Washington, D.C: WorldBank

- Tauber, F. (1999). *Municipio y Desarrollo, el nuevo desafío*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- Terry Gregorio, J.R. (2002). *Hacia un nuevo paradigma metodológico de intervención en materia de desarrollo comunitario integrado*. Universidad de Ciego de Ávila, Cuba.
- Vázquez Barquero, A. (1999a). *Desarrollo, Redes e Innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid, España: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (1999b). El desarrollo local: una estrategia para el nuevo milenio. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, N° 68, pp. 16-23.
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *Revista eure*, vol. XXVI, N° 79, pp. 47-65.
- Vázquez Barquero, A. (2001). La política de desarrollo económico local. En Aghón, G. (Dir.), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo* (pp. 21-45). Santiago de Chile, Chile: CEPAL/GTZ.
- Vázquez Barquero, A. (2009). Desarrollo Local, una estrategia para tiempos de crisis. *Apuntes del CENES*, vol. XXVIII, N° 47, pp. 117-132.
- Velázquez, G. A. (2008). *Geografía y bienestar: situación local, regional y global de la Argentina luego del censo de 2001*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Villar, A. (2006). Desarrollo local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto. En Rofman, A. y Villar, A. (Comps.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 231-258). Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Villar, A. (2007a). *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Villar, A. (2007b). Desarrollo económico local: perspectivas, estrategias e instrumentos. Módulo 2, Clase 11, Diplomatura Superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Mimeo.
- Villar, A. (2009). Elementos de la gestión local del turismo. En Wallingre, N. y Villar, A. (Comps.), *Desarrollo y gestión de destinos turísticos: políticas y estrategias* (pp. 229-249). Bernal, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Páginas de web consultadas:

www.indec.gov.ar

www.antigona.org.es

www.redcimas.org

www.lanueva.com

www.responde.org.ar

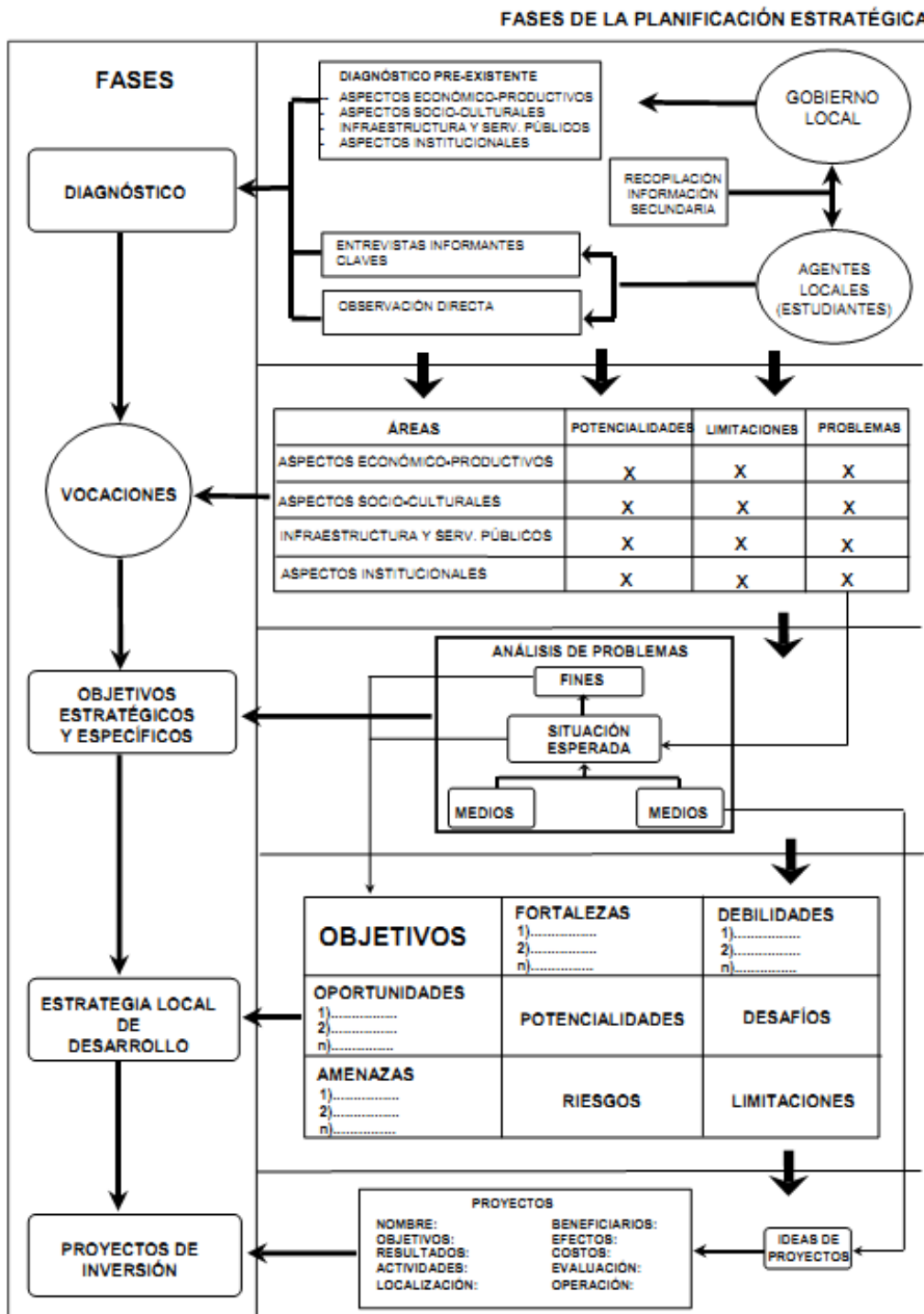
www.maa.gba.gov.ar

www.mp.gba.gov.ar

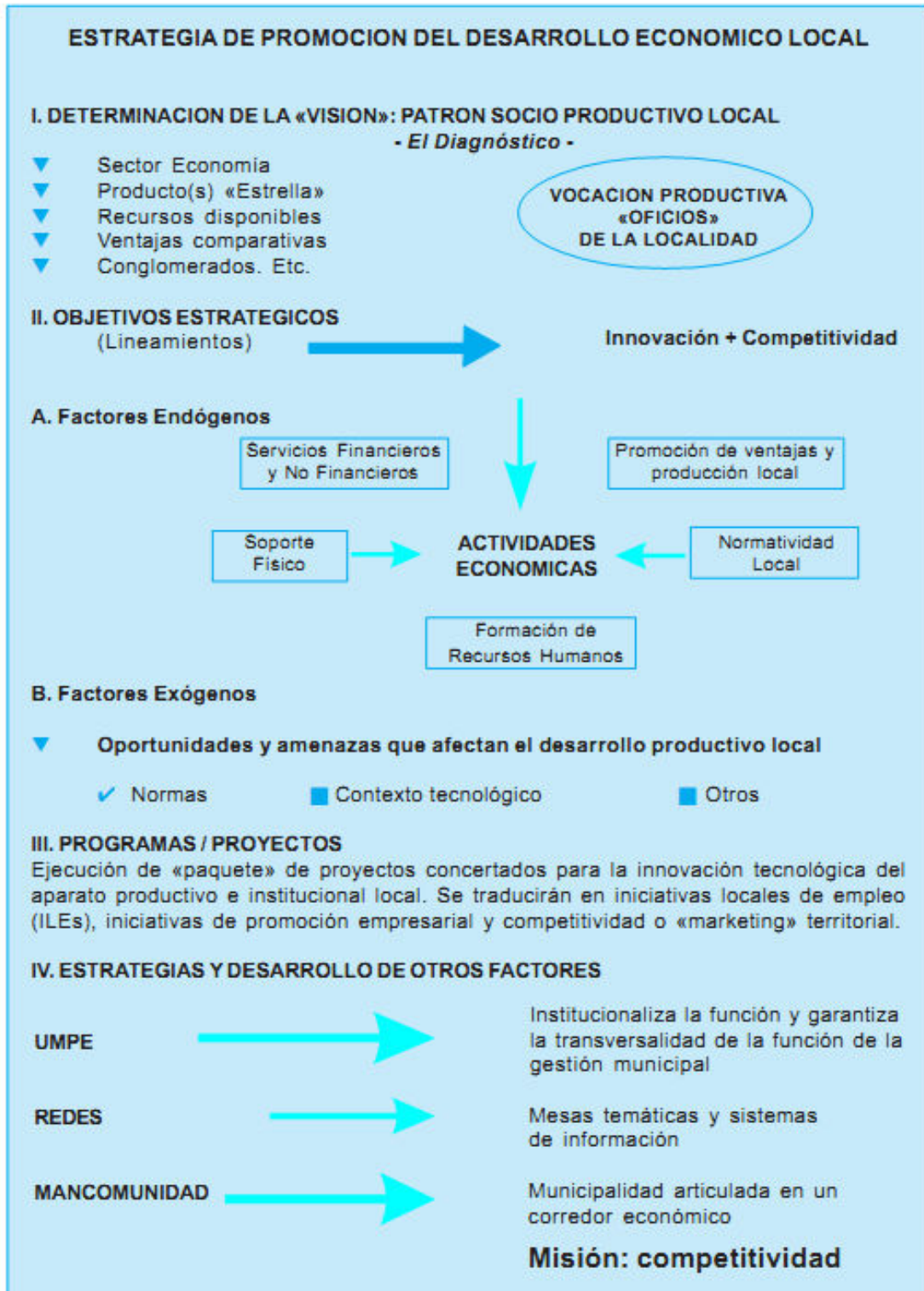
www.conectadel.org

ANEXO I

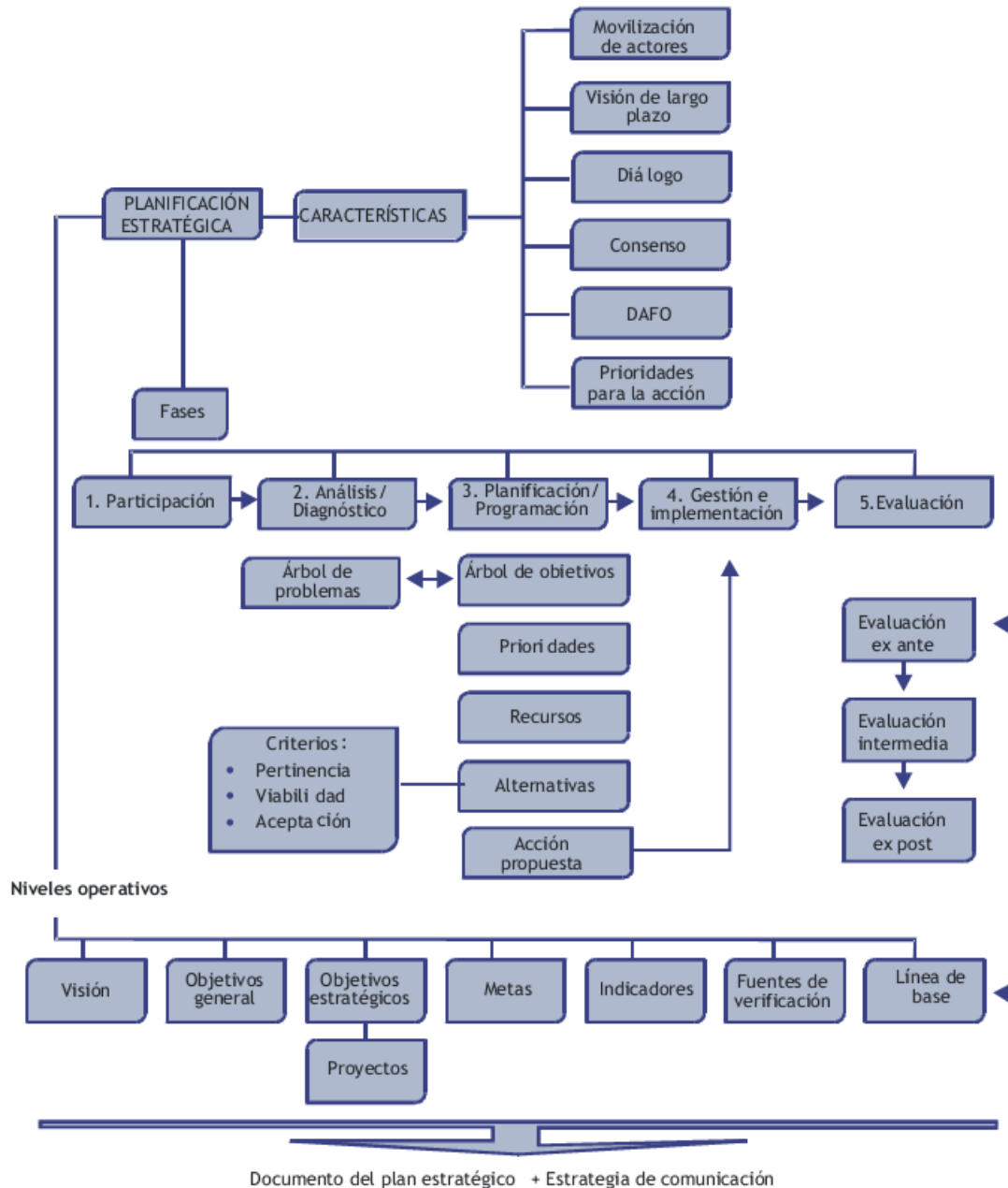
EJEMPLOS DE DIAGRAMAS DE PLANIFICACION ESTRATEGICA



Fuente: Silva Lira, I. (2003, p. 19)



Fuente: Rojas Moran, L. M. (2006, p. 70).



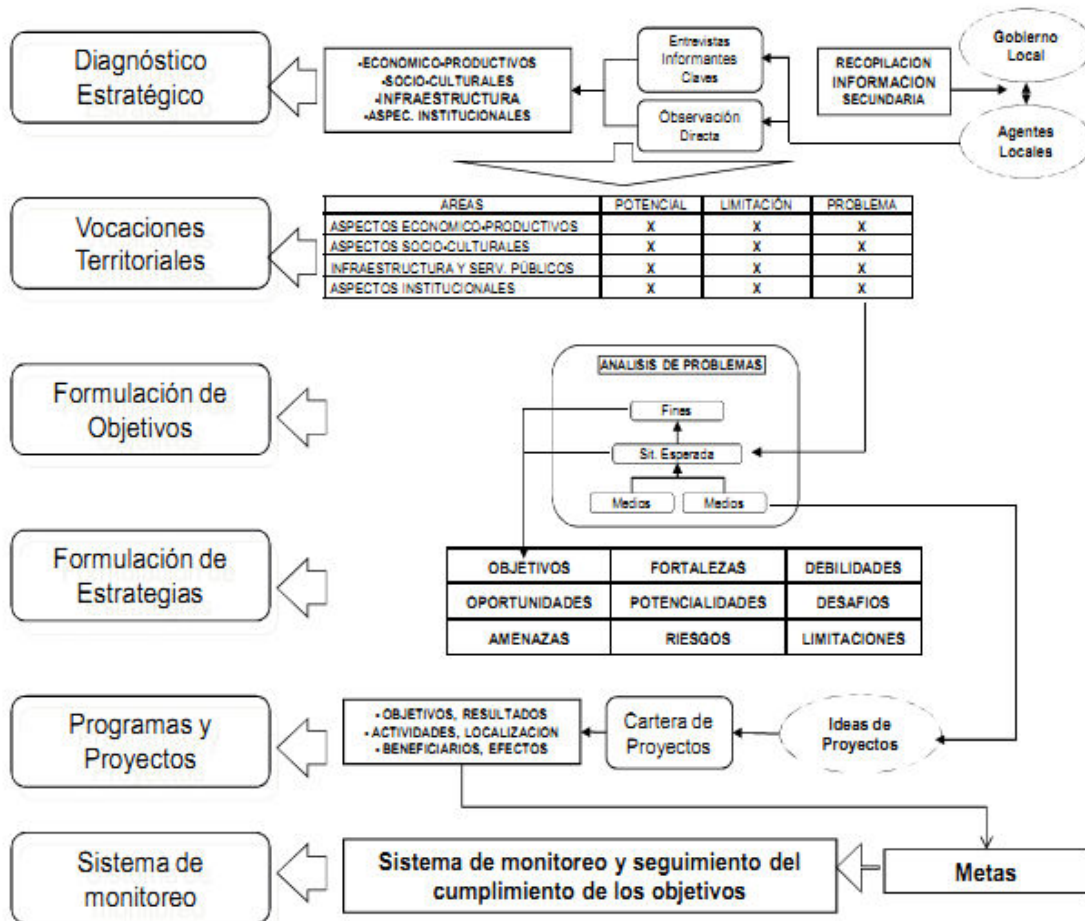
Fuente: Albuquerque, F. (2008, módulo 6, p. 5).

Cuadro 1: La secuencia de cinco etapas del proceso de planificación estratégica

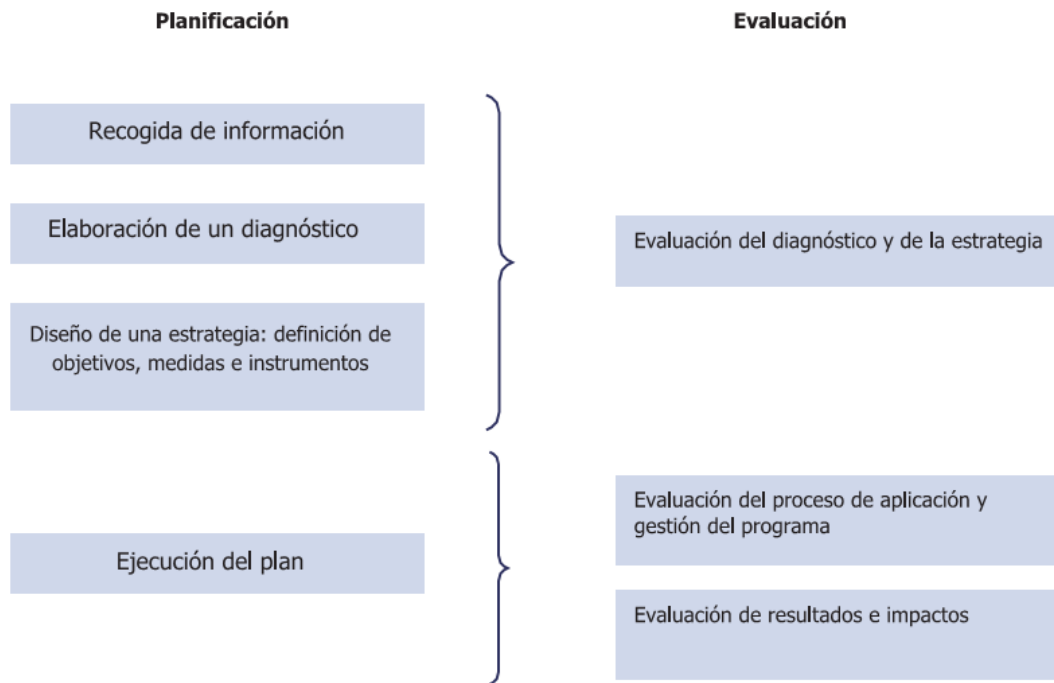
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL LAS CINCO ETAPAS	
<p>Etapa 1: Organización de la iniciativa Etapa 2: Evaluación de la economía local Etapa 3: Elaboración de la estrategia</p>	<p>Etapa 4: Implementación de la estrategia Etapa 5: Revisión de la estrategia</p>
ETAPA 1 ORGANIZAR LA INICIATIVA	
<p>Etapa 1: Identificar un líder de DEL y establecer un equipo en la alcaldía. Etapa 2: Establecer un proceso político en la alcaldía. Etapa 3: Desarrollar una alianza de actores involucrados. Etapa 4: Desarrollar sistemas para trabajar con otras ramas gubernamentales. Etapa 5: Considerar tipos de organizaciones adecuadas para desarrollar estrategias y proyectos de DEL.</p>	
ETAPA 2 DIAGNÓSTICO DE LA ECONOMÍA LOCAL	
<p>Etapa 1: Revisión de las regulaciones y procedimientos de la alcaldía que afectan los negocios. Etapa 2: Identificación de tipos de datos a ser recopilados. Etapa 3: Auditoria de datos disponibles, análisis de brecha y recopilación de datos. Etapa 4: Desarrollo de un plan para reducir las brechas de información. Etapa 5: Análisis de datos y evaluación de la economía local a partir de datos disponibles.</p>	
ETAPA 3 ELABORACION DE LA ESTRATEGIA	
<p>Etapa 1: Creación de una visión: Describe el consenso de los actores involucrados sobre el futuro deseado para la comunidad Etapa 2: Desarrollo de metas: Identifica áreas prioritarias de acción para lograr la visión; especifica resultados esperados del proceso de DEL. Etapa 3: Desarrollo de objetivos: Establece estándares de desempeño y focalizaciones para el desarrollo. Tienen período de logro definido y se pueden medir. Etapa 4: Desarrollo de programas: Define y agrupa proyectos similares que colectivamente logran objetivos particulares. Etapa 5: Selección de proyectos: Implementa componentes de programas específicos, que tienen orden de prioridad, período de ejecución definido y se pueden medir.</p>	
ETAPA 4 IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA	
<p>Etapa 1: Preparar un plan de implementación de estrategia general para todos los programas y proyectos Etapa 2: Preparar planes de acción para los proyectos individuales. Etapa 3: Construir marcos institucionales para la implementación y el monitoreo de DEL. Etapa 4: Asegurar que los insumos relevantes están disponibles. Etapa 5: Llevar a cabo tareas en planes de acción de los proyectos.</p>	
ETAPA 5 REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA	
<p>Etapa 1: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Cuándo? Etapa 2: Monitoreo Etapa 3: Evaluación Etapa 4: Arreglos Institucionales Etapa 5: Revisión de la Estrategia y el Proceso de Planificación</p>	

Fuente: Swinburn, G.; Goga, S. y Murphy, F. (2006).

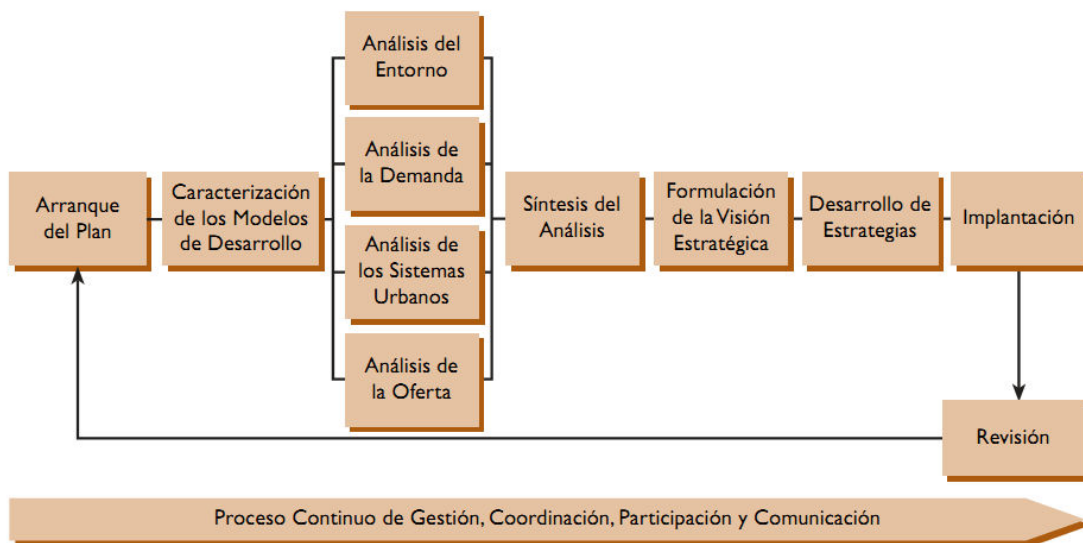
FASES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



Fuente: Silva Lira, I. y Sandoval, C. (2012, p. 14).



Fuente: Osuna Llana, J. L. y Vélez Méndez, C. (Coords.) (2004, p. 27).



Fuente: Fernández Güell, J. M. (2007, p. 623)

ANEXO II

SOLUCIÓN ANALÍTICA DEL ÓPTIMO DE INTERCAMBIO

$$v_c(r_c) = J_{I_A}(r_c) = \frac{r_p(v_T - v_p - v'_o)}{I_A(r_c - r_f) + r_p} + v'_o, \quad (1)$$



$$(v_c(r_c) - v'_o)[I_A(r_c - r_f) + r_p] - r_p(v_T - v_p - v'_o) = 0 \quad (2)$$

$$v_g(r_g) \times r_g^b = C$$



$$v_g(r_g) \times r_g^{\frac{b}{a}} - C^{\frac{1}{a}} = 0 \quad (3)$$

Derivando (2) y (3)

$$v'_c(r_c) = -\frac{I_A(v_c(r_c) - v'_o)}{I_A(r_c - r_f) + r_p} = -\frac{v_c(r_c) - v'_o}{r_c - r_f + \frac{r_p}{I_A}} \quad \text{y} \quad v'_g(r_g) = -\frac{b}{a} \times \frac{v_g(r_g)}{r_g}$$

El punto que se busca:

$$\left\{ \begin{array}{l} \frac{v_c(r_c^o) - v'_o}{r_c^o - r_f + \frac{r_p}{I_A}} = \frac{b}{a} \times \frac{v_g(r_g^o)}{r_g^o} \\ r_c^o + r_g^o = r_T \\ v_c(r_c^o) + v_g(r_g^o) = v_T \end{array} \right. \iff \left\{ \begin{array}{l} \frac{v_c(r_c^o) - v'_o}{r_c^o - r_f + \frac{r_p}{I_A}} = \frac{b}{a} \times \frac{v_T - v_c(r_c^o)}{r_T - r_c^o} \end{array} \right.$$

$$r_f \prec r_c^o, r_g^o \prec r_T$$

$$\Leftrightarrow \frac{a}{b} [v_c(r_c^o) - v_o'] (r_T - r_c^o) = [v_T - v_c(r_c^o)] \left(r_c^o - r_f + \frac{r_p}{I_A} \right)$$

$$\Leftrightarrow \frac{a}{b} (r_T - r_c^o) v_c(r_c^o) + v_c(r_c^o) \left(r_c^o - r_f + \frac{r_p}{I_A} \right) - \frac{a}{b} v_o' (r_T - r_c^o) - v_T \left(r_c^o - r_f + \frac{r_p}{I_A} \right) = 0$$

$$\Leftrightarrow \left[\frac{a}{b} (r_T - r_c^o) + r_c^o - r_f + \frac{r_p}{I_A} \right] v_c(r_c^o) + \left(\frac{a}{b} \times v_o' - v_T \right) r_c^o - \left(\frac{a}{b} \times v_o' \times r_T - v_T \times r_f + \frac{v_T \times r_p}{I_A} \right) = 0$$

Por lo tanto resulta:

$$v_c(r_c^o) = \frac{\left(v_T - \frac{a \times v_o'}{b} \right) r_c^o + \frac{a}{b} \times v_o' \times r_T - v_T \times r_f + \frac{v_T \times r_p}{I_A}}{\left(1 - \frac{a}{b} \right) r_c^o + \frac{a}{b} \times r_T - r_f + \frac{r_p}{I_A}}$$

Esta igualdad muestra que $v_c(r_c)$, definida en (1), está condicionada a tomar el valor de la derecha en el punto r_c^o , por lo tanto se debe verificar:

$$\frac{\left(v_T - \frac{a \times v_o'}{b} \right) r_c^o + \frac{a}{b} \times v_o' \times r_T - v_T \times r_f + \frac{v_T \times r_p}{I_A}}{\left(1 - \frac{a}{b} \right) r_c^o + \frac{a}{b} \times r_T - r_f + \frac{r_p}{I_A}} = \frac{r_p (v_T - v_p - v_o')}{I_A (r_c^o - r_f) + r_p} + v_o' \quad (4)$$

Que es una identidad reductible a una ecuación cuadrática en r_c^o , y por lo tanto existe una fórmula que determine el valor buscado. La expresión (4) equivale a:

$$\left[\left(v_T - \frac{a \times v'_o}{b} \right) r_c^o + \frac{a}{b} \times v'_o \times r_T - v_T \times r_f + \frac{v_T r_p}{I_A} \right] (I_A \times r_c^o - I_A \times r_f + r_p) =$$

$$= (I_A \times v'_o \times r_c^o + r_p v_T - r_p v_p - I_A \times v'_o \times r_f) \left[\left(1 - \frac{a}{b} \right) r_c^o + \frac{a}{b} \times r_T - r_f + \frac{r_p}{I_A} \right]$$

⇔

$$I_A (v_T - v'_o) (r_c^o)^2 +$$

$$+ \left\{ \left[v_p \times r_p - I_A \left(v_T \times r_f - \frac{a}{b} \times v'_o \times r_T \right) + \left(v_T - \frac{a \times v'_o}{b} \right) (r_p - I_A \times r_f) \right] - \right.$$

$$\left. - \left[I_A \times v'_o \left(\frac{a \times r_T}{b} + \frac{r_p}{I_A} - r_f \right) + \left(1 - \frac{a}{b} \right) (r_p \times v_T - r_p \times v_p - I_A \times v'_o \times r_f) \right] \right\} r_c^o +$$

$$+ \left[\left(\frac{v_T \times r_p}{I_A} - v_T \times r_f + \frac{a \times v'_o \times r_T}{b} \right) (r_p - I_A \times r_f) - \right.$$

$$\left. - \left(\frac{a \times r_T}{b} + \frac{r_p}{I_A} - r_f \right) (r_p v_T - r_p v_p - I_A \times v'_o \times r_f) \right] = 0$$

⇔

$$I_A (v_T - v'_o) (r_c^o)^2 + \left[\left(\frac{r_p}{b} - 2I_A \times r_f \right) (v_T - v'_o) + \left(1 - \frac{a}{b} \right) v_p \times r_p \right] r_c^o +$$

$$+ \left[\left(I_A \times r_f^2 - \frac{a \times r_T \times r_f}{b} - r_p \times r_f \right) (v_T - v'_o) + \right.$$

$$+ v_p \times r_p \left(\frac{a}{b} \times r_T + \frac{r_p}{I_A} - r_f \right) \Big] = 0$$

Sigue entonces que el punto r_c^o buscado es solución de una ecuación cuadrática de la forma:

$$\alpha (r_c^o)^2 + \beta r_c^o + \gamma = 0$$

donde:

$$\alpha = I_A (v_T - v'_o) (r_c^o)^2$$

$$\beta = \left(\frac{r_p}{b} - 2I_A \times r_f \right) (v_T - v'_o) + \left(1 - \frac{a}{b} \right) v_p \times r_p$$

$$\begin{aligned} \gamma = & \left(I_A \times r_f^2 - \frac{a \times r_T \times r_f}{b} - r_p \times r_f \right) (v_T - v'_o) + \\ & + v_p \times r_p \left(\frac{a}{b} \times r_T + \frac{r_p}{I_A} - r_f \right) \end{aligned}$$

Por lo tanto:

$$r_c^o = \frac{-\beta \pm \sqrt{\beta^2 - 4\alpha\gamma}}{2\alpha}$$

ANEXO III

VALORES NUMÉRICOS DEL EJEMPLO USADO EN EL CAPÍTULO IV

A continuación se desarrolla el ejemplo normalizado, asumiendo $r_p = r_T = v_T = 100$. Además de los valores indicados, se asumirán las siguientes magnitudes para los distintos parámetros del modelo:

$$\begin{aligned} a &= 0.6 \\ b &= 0.4 \\ v_p &= 20 \\ v_o &= 20 \\ v_{igA} &= 5 \\ v_{dA} &= 7 \\ r_f &= 40 \\ I_A &= 10 \end{aligned}$$

En tal caso:

$$v'_o = 32$$

$$v_T - v'_o = 68$$

$$\alpha = I_A (v_T - v'_o) = 680$$

$$\beta = \left(\frac{r_p}{b} - 2 \times I_A \times r_f \right) (v_T - v'_o) + \left(1 - \frac{a}{b} \right) v_p r_p = -38400$$

$$\begin{aligned} \gamma = \left(I_A \times r_f^2 - r_p r_f - \frac{a \times r_p \times r_T}{b} \right) (v_T - v'_o) + \\ + \left(\frac{a}{b} r_T + \frac{r_p}{I_A} - r_f \right) v_p \times r_p = 36000 \end{aligned}$$

Eligiendo $\Gamma = 1000$ resultan

$$\bar{\alpha} = 0,68$$

$$\bar{\beta} = -38,4$$

$$\bar{\gamma} = 36$$

Luego

$$r_c^o = \frac{-\bar{\beta} \pm \sqrt{\bar{\beta}^2 - 4\bar{\alpha}\bar{\gamma}}}{2\bar{\alpha}} = \frac{38,4 \pm \sqrt{1474,56 - 97,92}}{1,36} = \frac{38,4 \pm 37,103}{1,36}$$

En tal caso la raíz en rango es $r_c^o = 55,517$ y entonces:

$$r_g^o + r_c^o = r_T = 100 \quad \Rightarrow \quad r_g^o = 44,483$$

$$v_c(r_c^o) = \frac{r_p(v_T - v_p - v'_o)}{I_A(r_c^o - r_f) + r_p} + v'_o = 50,811$$

$$v_g^o + v_c^o = v_T = 100 \quad \Rightarrow \quad v_g^o = 49,189$$

$$U_g^* = U_g(r_g^o, v_g^o) = (v_g^o)^a \times (r_g^o)^b = (49,189)^{0,6} \times (44,483)^{0,4} = 47,249$$

y finalmente, las ecuaciones implícitas de la FRC y de la función de utilidad del Gobierno Local resultan, respectivamente:

$$v_c(r_c^o) = \frac{r_p(v_T - v_p - v'_o)}{I_A(r_c^o - r_f) + r_p} + v'_o = \frac{48}{0,1(r_c - 40) + 1} + 32$$

y

$$v_g(r_g) = \left[\frac{47,249}{(r_g)^{0,4}} \right]^{1,6}$$