



# Adaptación de una metodología propia de desarrollo local a un caso real: el Distrito de Tres Arroyos, Argentina

ERICA MARCELA PORRAS  
*Universidad Provincial del Sudoeste – Buenos Aires - Argentina*

JOSÉ ALBERTO PORRAS  
*Universidad Provincial del Sudoeste – Buenos Aires - Argentina*

ANDREZA DA SILVA OLIVEIRA  
*Universidad Provincial del Sudoeste – Buenos Aires - Argentina*

## Resumen

El artículo describe en primer lugar, una metodología original para implementar un proceso planificado endógeno y participativo de desarrollo local, que facilite lo que hasta aquí ha sido el motivo de las mayores críticas a estos procesos, su sostenibilidad en el tiempo. A continuación detalla la aplicación a escala real de esta metodología a Tres Arroyos, un mediano municipio del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En el trabajo se resaltan dos aspectos: a) los interesantes logros obtenidos y el promisorio escenario que se visualiza a futuro en este proceso, en relación a su sostenibilidad en el tiempo con la consiguiente implementación de las actividades planificadas, y b) el conjunto de modificaciones a la metodología original como resultado de su aplicación a un caso real, es decir, al enfrentar el desafío de adecuarse a las particularidades del territorio.

**Palabras clave:** Metodología para el desarrollo local. Proceso planificado de desarrollo territorial. Planificación estratégica participativa. Desarrollo local.

## Adaptação de uma metodologia própria de desenvolvimento local a um caso real: o Distrito de Tres Arroyos, Argentina

### Resumo

O artigo descreve em primeiro lugar, uma metodologia original para a implementação de um processo planejado endógeno e participativo de desenvolvimento local, que facilita a sua sustentabilidade ao longo do tempo, o que tem sido objeto da maior crítica desses processos. A seguir se detalha a aplicação em escala real desta metodologia para Tres Arroyos, um município de médio porte no sudoeste da Província de Buenos Aires, Argentina. No trabalho dois aspectos são destacados: a) os interessantes resultados e o promissor cenário que apresenta no futuro este processo, em relação a sua sustentabilidade ao longo do tempo com a consequente implementação das atividades planejadas, e b) o conjunto de modificações à metodologia original como resultado da sua aplicação a um caso real, isto é, de enfrentar o desafio de se adaptar às peculiaridades do território.

**Palavras-chave:** Metodologia para o desenvolvimento local. Processo planejado de desenvolvimento territorial. Planejamento estratégico participativo. Desenvolvimento local.

**Adaptation of an own local development methodology to a real case: The District**

## of Tres Arroyos, Argentina

### Abstract

This paper describes, firstly, an original methodology for implementing an endogenous and participative planned local development process, which facilitates their sustainability over time, what has hitherto been the reason for the major criticism of these processes. Afterwards, this article details the full-scale application of this methodology in Tres Arroyos, a medium-sized municipality located in the southwest of the province of Buenos Aires, Argentina. Two aspects are highlighted: a) the interesting achievements and the promising scenario envisioned for this process, this being related to its sustainability over time and its consequent implementation of the planned activities, and b) the set of modifications of the original methodology led by its application into a real case, which implies facing the challenge of considering the peculiarities of the territory.

**Keywords:** Local development methodology. Planned territorial development process. Participative strategic planning. Local development.

### 1 Introducción

Las iniciativas de desarrollo local (DL) se establecen con fuerza en Argentina a principio de los noventa. Varios autores (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000; BOISIER, 2004; CRAVACUORE, ILARI Y VILLAR, 2004; KLEIN, 2005; ROFMAN, 2006; ALTSCHULER, 2007), sostienen que la revalorización de lo local se produjo como resultado de 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 nuevas problemáticas y desafíos en el interior de los países en desarrollo, generando la necesidad de abordarlos a nivel local y en forma planificada.

Metodológicamente, la temática del desarrollo local ha sido principalmente abordada en el marco de la planificación estratégica participativa, pero su aplicación con diferentes variantes ha recibido críticas asociadas a los escasos resultados prácticos obtenidos, o en otras palabras, que no ha podido sostenerse en el tiempo llevando a cabo las actividades planificadas. De esta manera la forma en que el proceso de DL debe ser llevado a cabo, a fin de lograr el impacto buscado en la comunidad, son cuestiones de gran interés tanto para el ámbito académico como el de la gestión pública.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es contribuir con el aporte de una metodología flexible e innovadora para implementar un proceso sistemático y estratégico de DL, que posea no sólo las características de ser endógeno y participativo, sino también

sostenible en el tiempo. Dicha metodología, como se verá, resultó de la aplicación inicial de la propuesta de Porras (2013), enriquecida luego por los sucesivos aportes generados al emplearla en la práctica en un municipio del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

El artículo está estructurado en seis secciones. Luego de la primera, correspondiente a esta introducción, se plantea una revisión bibliográfica de las distintas metodologías para el DL. De allí se desprende que la Planificación Estratégica (PE) ha sido el método más utilizado para guiar los procesos de desarrollo local. En la tercera sección se reportan las problemáticas de la PE a la fecha, planteadas por diversos autores. Con la intención de aportar un enfoque teórico superador, en la cuarta sección se presenta una metodología propia para implementar procesos de DL, que contiene elementos y desarrollos originales. En la quinta sección se describe una reciente experiencia de aplicación de esta metodología en un municipio argentino, situado en el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, resaltando los ajustes y mejoras que la propia dinámica del proceso a escala real impuso a la propuesta metodológica original. La sexta y última sección contiene las consideraciones finales.

## 2 Revisión de metodologías para el desarrollo local

Si se considerara 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 este punto es interesante rescatar las opiniones vertidas por Coraggio (2006, p. 88-89), 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 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.

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 DL. 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; ALBURQUERQUE, 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 por Poggiese, al ser evidente quiénes piensan las propuestas y con qué fin.

Quien 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 Alburquerque elaborara su trabajo denominado “Metodología para el desarrollo local” en 1997.

Más recientemente (en 2008) el mismo Alburquerque 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 solicitante.

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 las particularidades del territorio, las de los actores involucrados en el proceso, y la naturaleza participativa de las actividades a llevar a cabo, siempre aportarán una impronta propia y distintiva.

Pero como ya se ha dicho, la mayoría de los autores no hace referencia específica a una metodología de desarrollo local, al tiempo que sostienen que la planificación estratégica (PE) es la herramienta fundamental para orientar estos procesos (BERVEJILLO, 1996; GORENSTEIN, 2003; VÁZQUEZ BARQUERO, 2009; FLORES PÉREZ, 2015). Así, Coraggio (2006, p. 88) indica que: “El campo de la planificación estratégica ha dado para el desarrollo de metodologías bastante amplias”, agregando que han sido aplicadas con resultados variables en distintos lugares. Por su parte algunos autores, aun cuando sostienen que la PE es el método más fuerte que ha tenido el desarrollo local, en particular en Argentina, se colocan en una postura crítica (ARROYO, 2007; VILLAR, 2007). 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 cubierto. Tener un plan estratégico es símbolo de modernidad y de estar en la moda” (POGGIESE, 2000a, p. 6).

En la actualidad el trabajo de ajuste y mejoramiento del método de PE es permanente. Sin embargo, algunos autores son críticos, fundamentalmente de los resultados obtenidos en la práctica. Estas críticas, que serán reseñadas en el apartado siguiente, son en general intentos constructivos de alertar sobre los aspectos (o problemáticas) que las metodologías actuales no abordan (o resuelven) satisfactoriamente. Contribuir a la solución de esas carencias, está en la base de la metodología innovadora que se propone en este trabajo.

### **3 Problemáticas reportadas sobre la planificación estratégica**

A consecuencia de lo arriba indicado, las problemáticas a las que se encuentra referencia mayoritaria en la bibliografía corresponden a aspectos teóricos y/o prácticos encontrados en las actividades de PE, considerada el diseño “madre” en los procesos de desarrollo local.

Entre las críticas al método, la que más interesa aquí es la de los autores que aducen escasa ejecución posterior de lo que fuera propuesto en los planes estratégicos elaborados para casos reales. Se indica que la actividad sólo se queda en la etapa de planificación, o que 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 MORÁN, 2006; VILLAR, 2007; ARROYO, 2007; FERNÁNDEZ GÜELL, 2007, CIRIO, 2016). En particular algunos autores, entre ellos Villar (2007), manifiestan que los planes estratégicos no han sido más que un lindo libro con filminas, fotos del intendente, cuadros y fotos de la ciudad, que sólo sirven para una cuestión de legitimidad del gobierno local; incluso que en muchas ocasiones el PE “sólo es disparado por la necesidad política de mostrar que “algo se está haciendo” y su lanzamiento suele coincidir con la agenda electoral” (GORENSTEIN, 2003, p. 219); o bien que ciertos planes “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). En esta misma línea, Bernazza (2007, p.203), indica que:

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.

A continuación se destacan las problemáticas particulares que a juicio de los autores pueden dificultar que el proceso de PE concluya de manera exitosa. Todas ellas han sido contempladas, de una u otra manera, en la metodología original propia que se concertó inicialmente aplicar a escala real en el municipio de Tres Arroyos, y se resume más adelante en este trabajo.

En **primer lugar**, se encuentran las dificultades relacionadas a la elaboración del diagnóstico. Si bien esta tarea es recomendada prácticamente por todos los expertos en el tema como punto natural de comienzo de la PE, consume gran cantidad de recursos y de tiempo, sobre todo si se la realiza en forma participativa. El CIPPEC-Fundación Grupo Innova (2005, p. 51) plantea como uno de los causantes de la paralización del plan estratégico a 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”. Más tarde concluyen que estas prácticas “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). Al respecto Fernández Güell (2006) resalta, como parte de la metodología de PE, la importancia de obtener



resultados en ese período, para conservar el interés de la comunidad y mantener vivo al proceso. También vale la pena mencionar la opinión de Arroyo (2007, Sección IV.1) 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”.

En **segundo lugar**, también se reportan inconvenientes vinculados a la participación comunitaria. Si bien se la aconseja por diferentes razones, varios autores indican que presenta algunos problemas. El ya citado CIPPEC-Fundación Grupo Innova (2005, p. 18) dice respecto 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, ciertos autores 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 representatividad (REESE, 1999; GEILFUS, 2002; PÉREZ BRITO, 2004; CIPPEC-FUNDACIÓN GRUPO INNOVA, 2005; ROFMAN, 2006; ALTSCHULER, 2006; BRUNET ICART Y BÖCKER ZAVARO, 2008). Y como plantea Fernández Güell (2006), que esto ocurra no es conveniente, ya que el plan estratégico corre el riesgo de convertirse en un producto de los intereses de unos pocos agentes locales. Es por ello que Gorenstein (2003, p. 214) plantea que “el desafío es la construcción de un ámbito pluralista e interactivo entre el gobierno local, las empresas y asociaciones empresariales, junto con el abanico más amplio de instituciones que operan a nivel local”.

En opinión de Villar (2009, p. 246), 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 gran parte de los actores locales que vayan a intervenir estén de alguna forma capacitados en el tema. Al respecto, Redín y Morróni (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 copartícipe 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 ciertos 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), 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.

En **tercer lugar**, pueden mencionarse las problemáticas vinculadas con las capacidades del gobierno local. Este punto es de particular interés para el presente trabajo, ya que como se verá la metodología original propone que además de ser el gobierno local quien promueva el proceso de desarrollo (aportando la financiación de base del mismo), sea también quien lo lidere. Por ello sería importante analizar entre las capacidades requeridas con cuáles cuenta o no el mismo, y en este último caso, desarrollarlas. Al respecto varios autores (DI PIETRO PAOLO, 2003; BURIN Y HERAS, 2003; LLORENS *et al.*, 2002; ALBURQUERQUE, 2003, 2004; BERNAZZA, 2006; ROJAS MORÁN, 2006; GTZ, 2008; DIEZ Y GUTIÉRREZ, 2009), enfatizan la importancia de capacitar a los agentes municipales, no sólo en temáticas operativas o administrativas, sino también en otros temas de reciente importancia, varios relacionados con el ya mencionado proceso de descentralización que se ha vivido en las últimas décadas, que trajo como consecuencia el traspaso de responsabilidades en ciertas áreas de las que antes se encargaban los gobiernos centrales.

Algunos autores sostienen que la falta de capacidades se evidencia en la PE. Por ejemplo Pelli (2000, p. 14), sintetizando el fracaso por él detectado en este campo, 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”. Rojas Morán (2006) coincide en que las municipalidades tienen limitaciones para la formulación de Planes Estratégicos, o que éstas fueron efectuadas sin generar antes suficientes capacidades, lo que ha imposibilitado su aplicación, ajuste o mantenimiento.

En **cuarto lugar**, y siguiendo con las problemáticas relacionadas a la carencia de capacidades, es posible señalar las específicas de la comunidad. En este sentido, 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 debiera ser al menos un obstáculo para poner en marcha y sostener en el tiempo un proceso de desarrollo del territorio. Al respecto, varios autores remarcan la necesidad de pasar de la educación tradicional a la educación contextualizada, diseñando programas adecuados de formación de recursos humanos según las necesidades de cada contexto local (ALBURQUERQUE, 1997, 2003; INTA, 2007; CASALIS, 2010). En particular, 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, debieran formarse previamente recursos humanos locales con competencias en los distintos temas de interés, y específicamente en el de desarrollo local. Al respecto, Marsiglia y Pintos (1997, p. 110) señalan que:

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.

En **quinto lugar**, en relación a las problemáticas vinculadas a la cultura local, Villar (2007, sección II.1) afirma que “los cambios que se necesitan para llevar adelante un proyecto de desarrollo local, tienen una 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”. Por último, es evidente que hay una vinculación directa de este punto con la identidad y el capital social del territorio, que son, como indica Alburquerque (2003, p. 15) “activos intangibles que pueden ser construidos localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes”.

En **sexto y último lugar**, también se plantean inconvenientes vinculados con los posibles cambios de gobierno local. Estos cambios pueden impactar muy negativamente en un proceso de desarrollo local en curso. Muchos autores concuerdan en que esta cuestión fue causante y/o constituyó uno de los factores paralizantes o de cambio de rumbo de un PE (MARSIGLIA Y PINTOS, 1997; ROFMAN, 2006; ARROYO 2007; BERNAZZA, 2007). Al respecto Villar (2007) plantea que muchas veces el PE queda asociado al gobierno de turno y se constituye como una de las políticas centrales que lo identifican, reduciendo la posibilidad de que un nuevo gobierno lo sostenga en el tiempo. El CIPPEC-Fundación Grupo Inova (2005), atribuye el hecho de que esto suceda a la excesiva apropiación de la propuesta por parte del gobierno municipal. 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). 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”. Es claro que si esto no sucediera, podría impactar en la sostenibilidad en el tiempo del proceso.

Al respecto, es importante mencionar que la autonomía de la que disponen los gobiernos municipales en ciertas provincias de la Argentina, en particular en la Provincia de Buenos Aires (espacio en el que se sitúa el municipio objeto de estudio), hace que la decisión de dar continuidad o no a un proceso planificado de desarrollo local corresponda casi exclusivamente al gobierno local. Aún así, es evidente que los cambios en otras escalas de gobierno, provincial o nacional, pueden afectar positiva o negativamente a la disponibilidad de recursos para la ejecución de las actividades planificadas. Este es uno de los elementos que hacen conveniente que la flexibilidad sea explícitamente



prevista en programas de esta naturaleza. Así, posibles demoras en la ejecución de ciertas tareas no será motivo de frustración para los habitantes o las instituciones que hayan participado del proceso.

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

#### 4 Propuesta metodológica original para fortalecer un proceso de desarrollo local

La que aquí se denomina metodología original (MO) es una metodología propia (PORRAS, 2013), generada con el fin de facilitar la implementación de un proceso de desarrollo local participativo y endógeno, que tuviera condiciones de ser sostenible en el tiempo. Una vez completada en el año 2013 se consensuó aplicarla en un mediano municipio del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires: Tres Arroyos, lo que permitió testearla en una experiencia a escala real. Su descripción, resultados y conclusiones forman parte de la presente investigación y se analizan más adelante. En la elaboración de la MO se consideraron los problemas descritos arriba, y las experiencias a escala llevadas a cabo en los últimos años por equipos de trabajo de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO) en pequeños municipios del sudoeste bonaerense<sup>1</sup>.

Esta metodología propone el diseño de un proceso planificado de desarrollo local (PPDL) con participación limitada, conformado por tres fases bien diferenciadas. El contenido de cada una de ellas, que se esquematizan en la Figura 1, se resume a continuación.

Figura 1. Formato general de la propuesta metodológica original



Porras, 2013

Fase Preparatoria:

Esta fase involucra todas las actividades iniciales tendientes a acordar las bases generales del futuro proceso, incluyendo la aceptación conjunta de las pautas de la metodología a aplicar. Los dos actores principales que la protagonizan son aquellos que cubren los roles de promotor y de experto. En la MO se define como promotor a quien asegura la financiación de las actividades planificadas y los recursos de funcionamiento del proceso. Y como experto a la persona o grupo de personas que aportan experiencia y conocimientos específicos en desarrollo local, y coordinan metodológicamente el proceso de planificación. En el caso ideal, quienes asumirían esos roles y buscarían este consenso serían el Gobierno Local (GL), quien puede asignar recursos específicos año a año al proceso, y la Universidad de la región, por su conocimiento del territorio, siempre que cuente con profesionales idóneos en el tema. Para esta metodología, que el primero de estos roles no sea asumido por el actor ideal es un obstáculo casi determinante. Resulta esencial para el futuro del proceso que el liderazgo del mismo sea asumido desde el primer instante por el GL, para que la comunidad identifique el proceso con el estado municipal. Experiencias previas propias demuestran que si ese protagonismo es atribuido al experto, o sea a la universidad o centro de investigación involucrado, el GL perderá incentivo para continuar financiando los costos del proceso. Sin embargo, usualmente se presenta un problema: no es natural que el GL acepte asumir el total protagonismo desde el inicio, ya que a primera vista parece un riesgo muy alto. La postura más lógica sería esperar primero a que los resultados obtenidos comiencen a ser satisfactorios, pero a esta altura sería tarde: la comunidad, sobre todo si la buena marcha del PPDL es evidente, ya habrá atribuido el mérito a la universidad. Por todo esto, una fase preparatoria bien realizada exige un extenso trabajo de negociación y consenso, donde se explique adecuadamente a los interlocutores del GL, las razones y bondades de la metodología que se propone aplicar.

Las actividades de esta fase consisten, en una primera etapa, en reuniones entre los mencionados actores. En ellas se consensuan los elementos básicos de toda la actividad futura: a) un objetivo inicial muy general para el PPDL; b) los detalles de la metodología, que presentada por el experto debiera ser aceptada en sus puntos esenciales por el GL. Es decir, no se trata sólo de comprometer el asesoramiento, y acordar el tiempo y el costo del trabajo, sino de pautar y consensuar todos los detalles de la metodología a aplicar durante la fase de puesta en marcha y la posterior fase sostenible; y c) un prediagnóstico inicial, que refleje la situación del municipio en el año cero del PPDL.

Este último punto merece una aclaración. La elaboración de un diagnóstico socioeconómico riguroso, que exige un desembolso significativo de recursos y un lapso de tiempo considerable, ya ha sido resaltada como una de las posibles causas de fracaso de los PE. Además, en un pequeño o mediano municipio es difícil que un diagnóstico realizado por un experto externo arroje algún resultado desconocido para el habitante medio, menos aún que resulte novedoso para el Intendente municipal. Es por esto que en la MO

sólo se recomienda realizar un prediagnóstico (que no necesita siquiera plasmarse en un documento), que surja simplemente de reuniones entre los miembros de la Universidad que participan del proceso y los referentes del GL, utilizando de ser necesario información secundaria. Este prediagnóstico tendría como único fin que el experto posea la información suficiente del territorio como para realizar su tarea. Allí se sugiere que sea sencillo, ya que luego se irá ajustando con el transcurrir del proceso.

Sobre esta base, en una segunda etapa de esta fase preparatoria, se formalizaría el acuerdo entre las dos partes, generalmente en forma de convenio. Es importante que en el mismo quede claro que en cada período, los costos previstos para las actividades contempladas en la programación de cada año del proceso, deben ser incluidos en el presupuesto municipal de ese año como una partida específica.

#### Fase de Puesta en Marcha (FPM):

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, generan 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.

Una particularidad de esta metodología es que no plantea iniciar las actividades bajo la PE, sino que propone llegar a esa situación después de un período o fase de preparación, denominado aquí de puesta en marcha. Esta etapa 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 al PPDL.

Otra característica de la MO es que propone organizar al PPDL en etapas anuales. Esto resulta muy conveniente, ya que permite hacer coincidir cada una de ellas con un ejercicio presupuestario. Allí se propone transitar, en cada etapa anual, por un número reducido de instancias que implican: la planificación de las actividades a realizar en el año próximo, su ejecución, la medición y análisis de los resultados obtenidos, y finalmente, de acuerdo a estos últimos, la actualización del diagnóstico ya existente.

Las actividades de la FPM son ya tareas de desarrollo específicas, y resultan ser la suma de las planificadas más toda otra no prevista que fuera posible ejecutar en el período y se decidiera incorporar al PPDL. La planificación de las mismas debiera hacerse en el año anterior, de manera de garantizar la disponibilidad de esos recursos para el año siguiente, a través de la correspondiente reserva presupuestaria específica.

El mecanismo global sugerido para conseguir esto consiste en 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 financiaría junto con las tareas inevitables de funcionamiento

del distrito y otras tareas de interés que surgieran durante ese año. Al respecto, se destacan allí 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 debiera insistir en la conveniencia de que el GL incluya a todas las actividades adicionales que realice en el año, en el marco del PPD. Esto evidentemente traería como consecuencia el fortalecimiento del proceso, al sumarse otros resultados a los ya previstos.

Si bien la propuesta y planificación de las actividades de cada etapa anual dependerá de las características de cada municipio, la MO recomienda que durante la FPM el experto proponga al GL la ejecución de las siguientes actividades:

### ***Adecuada difusión de la puesta en marcha del PPD***

En este punto la MO recomienda realizar una correcta comunicación hacia la comunidad, informando que el proceso se ha puesto en marcha. Esto tiene como objetivo comenzar a sensibilizarla e introducirla en la temática del desarrollo. Sin embargo, allí se sugiere no generar expectativas demasiado elevadas, de modo que esto no termine siendo contraproducente.

#### Capacitación de agentes municipales

Ya se ha hecho referencia a la importancia que la mayoría de los entendidos en el tema otorga a la capacitación de los agentes municipales. Esto se debe a que contribuye a realizar en forma más eficiente las actividades diarias del municipio, liberando recursos de funcionamiento que puedan destinarse a la ejecución de aquellas específicas de desarrollo.

#### Gestión de recursos adicionales

Hasta aquí se ha supuesto que las actividades de desarrollo local se financian únicamente con los recursos presupuestarios. Sin embargo, es evidente que conviene sumar a estos recursos todos los adicionales que sea posible agregar. Por ello, la MO plantea que una de las actividades permanentes del PPD debe ser la gestión de recursos. En general esta actividad suele estar a cargo del GL, sin embargo allí se propone que el mismo cuente con apoyo del experto. Que este rol sea asumido por la Universidad podría aumentar las probabilidades de acceso al instrumento promocional deseado, ya que el proyecto sería formulado de acuerdo con las reglas del arte, y contaría con el aval de una casa de altos estudios. Asimismo, la Universidad podría ofrecer al GL nuevas redes de contacto vinculadas con este tema.

Es cierto que una eficiente gestión de financiación requiere capacidades formadas en el tema. En la MO se propone que estos recursos locales sean generados en esta fase mediante actividades de capacitación.

### ***Actividades de sensibilización***

En la MO se define 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 marcha. Las mismas buscan no sólo crear un clima favorable para el DL, sino lograr la participación de un número creciente de habitantes de la comunidad, lo que podría ser el inicio de una participación progresiva. Como se verá, por la naturaleza de las actividades que se plantean a continuación, la sensibilización es un resultado indirecto de prácticamente todas ellas.

2 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 conformado, entre otros, por dos de los autores de este artículo.

### ***Cambios en la dimensión cultural que aporten a la promoción del desarrollo***

Allí 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.

Al respecto, la MO propone introducir durante la etapa de puesta en marcha un número necesario pero limitado de cambios en actitudes o valores, como por ejemplo: la preeminencia de la propuesta por sobre la protesta, el sentido de pertenencia y arraigo, la visión local, entre otros<sup>2</sup>. Así, cuando se diera comienzo al proceso de planificación estratégica participativa, la misma comunidad tendría la posibilidad de plantearse qué cambios quiere que se logren en la dimensión cultural.

### ***Capacitación en ciertas áreas temáticas de interés***

En el camino a poner en marcha un proceso de desarrollo sostenible, las actividades de capacitación de los actores locales resultan centrales. Específicamente, como actividades de capacitación en la MO se computan todas las destinadas a formar recursos humanos especializados en áreas de interés, presente y futuro, del territorio. La selección de las áreas dependerá de las características del entorno geográfico de interés.

### ***Capacitación en el área específica de desarrollo territorial***

La MO plantea que, 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 de formación superior en la temática del desarrollo territorial. En particular para esta metodología este punto resulta central dado que, para perseguir la endogeneidad del proceso resulta indispensable generar y/o fortalecer estos recursos locales.

La MO propone ofrecer en el municipio estudios de nivel



universitario en el tema, como parte de las actividades del propio PPDL. Se define esa situación como ideal, ya que en este 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.

Con la implementación de estas actividades sugeridas en la MO, adicionando otras planificadas según las necesidades particulares de cada municipio, las sucesivas etapas de la FPM continuarán implementándose hasta que concluya el número de años de duración previstos para la misma. De esta manera, se habrán creado las condiciones para realizar 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.

#### Fase Sostenible:

En la MO se plantea que la fase de desarrollo sostenible, tiene como objetivos coordinar la ejecución de las acciones y actividades previstas en el plan estratégico elaborado como última actividad de la fase anterior, además de darle continuidad a la actividad participativa. Esta última con el fin de ir adecuando el plan estratégico a los tiempos por venir, incluyendo eventuales y necesarios agregados.

Habiendo llegado a este punto, además de disponerse de los elementos necesarios para la autosuficiencia local, el proceso ya estaría internalizado en la comunidad y formaría parte de la cultura local, permitiendo al PPDL mantenerse en el tiempo.

Por último la MO plantea, para contribuir a la sostenibilidad del PPDL en el tiempo, las siguientes recomendaciones:

a) Incentivar la participación ciudadana, ya que si la comunidad se apropia del proceso, lo hará hace menos vulnerable a los cambios políticos.

b) Definir el PPDL como política de Estado y no de Gobierno. Este marco facilitaría conseguir que el Honorable Concejo Deliberante (HCD) reserve cada año una partida presupuestaria específica para el PPDL. Si esto se lograra por varios años consecutivos, 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.

c) No despertar expectativas en la comunidad difíciles de satisfacer. Para ello, en la definición de los plazos de ejecución de cada etapa de lo planificado, se deberá tener muy en cuenta los recursos con que efectivamente contará el PPDL. 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.

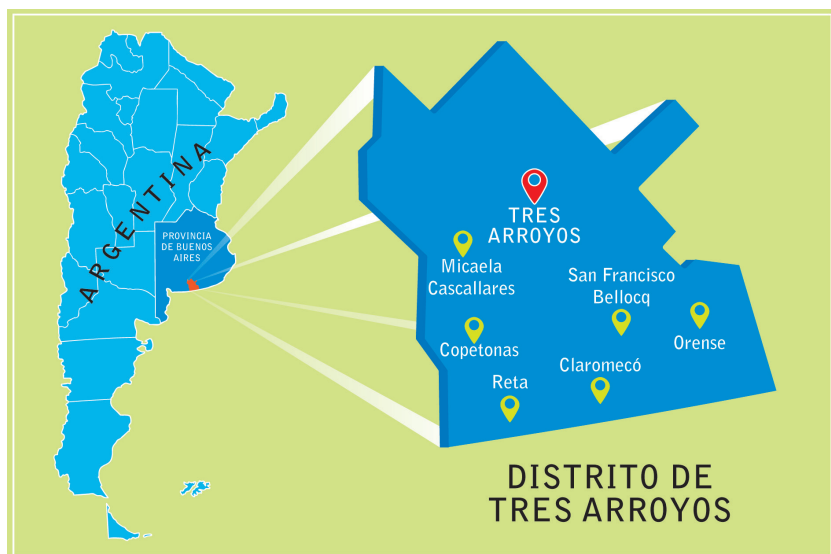
d) Mantener al experto como consultor. Esto permitirá ahorrar

tiempo, mantener el rumbo metodológico y aportar eficiencia a la fase sostenible, 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.

## 5 Aplicación de la metodología original en el municipio de Tres Arroyos

Hacia fines de 2012, ante el conocimiento de una inquietud del Gobierno Municipal de Tres Arroyos por realizar actividades en el campo del desarrollo local, se produjeron los primeros acercamientos entre estas autoridades y referentes de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO), seguidos de reuniones con los especialistas en el tema del Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible (CEDETS), ámbito de investigación y desarrollo generado entre la UPSO y la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En la Figura 2, se representa al distrito de Tres Arroyos, ámbito geográfico objeto de aplicación de la MO.

Figura 2. Distrito de Tres Arroyos



Fuente: Elaboración propia, 2016

La positiva evolución de esas conversaciones y el principio de acuerdo para que el CEDETS actuara en un futuro proceso de desarrollo local en el Municipio, dieron inicio a la **fase preparatoria** de la MO, metodología que el CEDETS propuso implementar al Gobierno Local de Tres Arroyos. Tal como se describiera arriba, el objeto de esa fase era principalmente acordar la metodología a emplear, y fue protagonizada por los actores ideales cubriendo los roles de promotor y experto: el GL y la universidad de la región respectivamente.

Luego de unos meses de duración de la fase preparatoria para acordar los términos, a mediados de 2013 se firmaron los respectivos convenios interinstitucionales que pusieron en funcionamiento la iniciativa. Durante ese tiempo ocurrieron ciertos hitos de gran

importancia que marcaron el éxito de esta fase. En primer lugar, el proyecto fue aprobado por unanimidad por el Honorable Concejo Deliberante del Distrito, contribuyendo a su estabilidad futura. En segundo lugar, se cumplió una de las condiciones centrales de la MO respecto a que el GL no sólo asumió frente a la comunidad el liderazgo del proceso desde el minuto cero, sino que también lo hizo en la práctica. Finalmente, se acordó el dictado de una Licenciatura en Desarrollo Local y Regional a cargo de la UPSO.

Durante la fase preparatoria, también se convino un objetivo inicial muy general, “Mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del distrito de Tres Arroyos”. Aún en su simpleza, este objetivo guarda un interesante doble significado: indica que la actividad de desarrollo se extendería a la totalidad del Distrito, y que la misma abarcaría todas las dimensiones relacionadas con el bienestar de la comunidad. La cuestión del prediagnóstico, recomendado en la MO para esta fase preparatoria, no fue necesaria ya que el Municipio en cuestión contiene una Sede Académica de la UPSO, lo que hace que sus docentes e investigadores tengan un más que razonable conocimiento del lugar y de sus características particulares.

A partir de la firma del convenio, dio comienzo la **fase de puesta en marcha** del proceso de desarrollo local. El CEDETS conformó un equipo de tres agentes para iniciar los contactos, quienes encontraron que el Municipio había conformado un grupo que en sucesivas reuniones fluctuó entre cinco y diez miembros que se autodenominó, sumados los tres miembros del sistema científico, Mesa de Trabajo. El conocimiento mutuo y la confianza que se generaría entre los miembros de esa Mesa, llevaría al CEDETS a mantener a los tres agentes originales, sin cambios, recurriendo eso sí a otros especialistas cuando la realización de tareas específicas lo hacía necesario. Entre los miembros del GL, se contaban funcionarios de áreas municipales e integrantes del Honorable Concejo Deliberante.

Los primeros resultados de las reuniones preliminares de la Mesa de Trabajo fueron: a) dar nombre a la iniciativa: se la denominaría Proceso de Desarrollo Estratégico Sostenible de Tres Arroyos (PRODESTA), y b) dar identidad al proceso: se diseñó un logotipo que representaría una versión estilizada y dinámica inspirada en la forma del Municipio, con los colores de la bandera distrital. Además, el PRODESTA hizo suyo, como un elemento de base, al avanzado Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad cabecera del Distrito, algo que luego se definiría como actividades planificadas a replicar en las demás localidades. También se consensuó un intervalo temporal para el proceso, y se fijó una pauta de potencial crecimiento demográfico: quince años, y alrededor de cien mil habitantes al cabo de ese período, respectivamente. Así, el futuro plan a diseñar, se convertiría en el Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030, y se planificarían las actividades no sólo para satisfacer las necesidades actuales, sino también previendo las de la población futura.

Es importante resaltar aquí un primer cambio respecto al ordenamiento planteado en la MO. Los actores académicos, que en aquella cubrían el rol de expertos, se convirtieron en expertos “metodológicos”, que en adelante propondrían las actividades a

realizar en el PRODESTA en cada etapa, en consenso con los restantes miembros de la Mesa de Trabajo. Estos últimos, con alto nivel de decisión, actuaron como expertos “locales” con capacidad de revelar las particularidades internas del Municipio, quién es quién entre las instituciones y los referentes locales, y hasta las circunstancias sociales y políticas del Distrito.

Un hecho de gran relevancia durante esta fase, fue la toma de una decisión que demostraría ser de un alto valor práctico y utilidad operativa: definir un eje estratégico del PRODESTA por cada área municipal, más dos adicionales correspondientes a localidades (las seis que no son cabecera distrital) y ruralidad. Se conformaron así trece ejes estratégicos, cuya forma de elección garantizaba a futuro a la comunidad tener un referente por eje (el Secretario o el Director a cargo del área correspondiente). Además, este referente, sería el encargado de implementar las acciones o actividades planificadas dentro de su eje, y por lo tanto responsable de los avances del PRODESTA en ese tema.

Con esta conformación, en la práctica, y a diferencia con lo sugerido en la MO, quienes se encargarían de acercarle propuestas al Intendente Municipal ya no serían los actores académicos, que ahora actuaban como expertos metodológicos, sino el organismo que ellos mismos integraban, la Mesa de Trabajo. Esta tarea la hacía principalmente el coordinador de la Mesa, cargo que había recaído en el Secretario de Producción del Distrito.

Luego de discutir las alternativas de avance del PRODESTA, y en función de las altas expectativas de la comunidad, se planteó la necesidad de confeccionar en el corto plazo un Plan Estratégico. Sin embargo, la MO consensuada planteaba que era imprescindible que quienes participasen en la planificación fuesen actores no sólo sensibilizados al respecto, sino también capacitados para responder no en términos de sus necesidades individuales, sino con la mirada abarcativa de la totalidad de los requerimientos de la comunidad. Finalmente, se optó por una variante intermedia, que ampliaba progresivamente la participación. Se decidió elaborar un borrador de propuesta de planificación de cada eje, que sólo cubriese los aspectos estratégicos. En la elaboración de esta propuesta, los integrantes de la Mesa de Trabajo se reunieron con cada uno de los referentes municipales del área correspondiente a cada eje estratégico, y con los delegados municipales de cada una de las seis localidades. El trabajo resultante de todas estas tareas preliminares, elaborado en consulta y consenso permanente con el Intendente Municipal, recibió el nombre de “Propuesta Inicial 2015”. Allí se planteaban los lineamientos generales del proceso, se proponían los ejes estratégicos, y dentro de cada uno de ellos, varias áreas temáticas con sus respectivos objetivos de largo plazo. Durante toda esta actividad, la principal tarea de los asesores metodológicos fue inducir la transformación de lo que los referentes de cada eje estratégico expresaban como actividades necesarias, en áreas temáticas y objetivos de largo plazo. De este ejercicio quedaría un resultado de gran utilidad a futuro: un conjunto de actividades específicas que los responsables de cada área

o localidad habían detectado.

Realizado de esta manera el primer paso de la planificación, aun cuando la participación resultaba estrictamente limitada, se cumplía con la condición de la MO respecto a que el diseño de una propuesta estratégica, aún en condiciones de propuesta borrador, fuese realizado por un equipo de personas capacitadas en la temática. Al mismo tiempo, la interacción de los técnicos a cargo de las distintas áreas con los expertos metodológicos, lograba la deseable formación de los primeros en pensamiento estratégico y desarrollo local planificado.

Completada la Propuesta Inicial 2015, se procedió a emplearla como borrador a consensuar en talleres participativos, a los que serían convocados miembros de la comunidad. Nuevamente, y para cumplir con otro requisito de la MO, en el sentido de convocar a habitantes locales que estuvieran sensibilizados por el desarrollo del conjunto, se decidió invitar a los talleres sólo a representantes de las instituciones del Distrito. De esta forma, se evitaría la asistencia de quienes sólo quisieran resolver a través del proceso sus intereses particulares. No se puso límite a la participación de cualquier residente interesado en asistir, a condición de que lo hiciera a través de alguna de las instituciones ya constituidas. Esto perseguía también el fin de fortalecer a las mismas instituciones y al capital social local en el corto plazo, entendido este último como “el conjunto de rasgos de la organización social, tales como las redes, normas y la confianza que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo” (PUTNAM, 1993, p.36, traducción propia).

Una extensa difusión, y la participación de los medios en la convocatoria y en los distintos talleres, aseguraron que la comunidad estuviese informada del proceso en marcha y de las tareas participativas por venir. Esto, además de contribuir a la sensibilización de toda la comunidad, satisfizo otra recomendación de la MO respecto a la adecuada difusión del proceso en marcha.

Volviendo a la actividad participativa, alrededor de ciento cincuenta instituciones locales asistieron a los talleres a través de sus representantes. Al respecto se aprovecharon tanto las instancias de convocatoria como los tiempos iniciales de los talleres para, además de explicar la naturaleza y la metodología que ordenaría los encuentros, capacitar, sensibilizar e inducir ciertos cambios culturales hacia el desarrollo en los participantes. Otra particularidad aquí, consistente con la MO, fue que en la convocatoria a las instituciones locales se procuró alcanzar a todas las agrupaciones políticas, cuestión que contribuyó a consolidar el proceso como una política de estado.

En una primera instancia se realizaron los talleres estratégicos, que dieron comienzo con un taller general. En el mismo se definió la visión general del PRODESTA, se revisaron y consensuaron los ejes estratégicos propuestos, y la razón y utilidad de definirlos de esa manera, lo que recibió aceptación unánime. También se organizó allí el subsiguiente trabajo participativo. A ese taller general siguieron los talleres estratégicos por eje, que se orientaron a consensuar las áreas temáticas y objetivos de largo plazo para cada una de ellas. En



acuerdo con el Gobierno Local, estos talleres fueron coordinados por especialistas del CEDETS, evitando ex profeso la intervención de funcionarios municipales para facilitar la libre expresión de los referentes institucionales. En otro punto del acuerdo, los coordinadores fueron facultados para aceptar toda modificación, agregado o eliminación de los contenidos de la Propuesta Inicial 2015 que se ponía a consideración de los participantes. A pesar de ello, y debido quizá a la seriedad del trabajo previo, que hacía que cada término de la propuesta hubiese sido evaluado cuidadosamente en términos de su contribución al bienestar del conjunto, sólo se registraron modificaciones de forma, y escasas de fondo. De más de un centenar de áreas temáticas en los distintos ejes estratégicos, sólo dos fueron eliminadas, tres modificadas y cinco incorporadas.

Una vez completados los talleres estratégicos, se estableció un intervalo de tiempo de aproximadamente dos meses, que la Mesa de Trabajo destinaría a: a) requerir a los representantes municipales que estarían a cargo de la implementación de las actividades planificadas, un conjunto inicial de actividades y proyectos a ejecutar en el marco del PRODESTA, dentro del formato estratégico ya consensuado, b) enviar esa información a las distintas instituciones participantes para que analizaran ese conjunto inicial y sugirieran modificaciones, y/o actividades y proyectos adicionales, y c) ordenar la propuesta de cada eje estratégico, a partir de los aportes realizados por los representantes municipales y las instituciones del Distrito.

Toda esta actividad realizada eje por eje, dio lugar a un nuevo grupo de talleres, denominados ahora talleres operativos. En ellos se revisó la propuesta ordenada actividad por actividad, oportunidad en la cual por simple consenso, el conjunto de instituciones podía nuevamente modificar o descartar algunas de las propuestas. También se dio una discusión en mayor detalle de cada actividad y de su razón de ser, ya que los talleres operativos, ahora sí, contaron con la presencia de los funcionarios municipales a cargo de cada eje.

Cabe agregar que otra condición de la MO, respecto a asegurar la formación de nivel superior de un conjunto de agentes locales en la temática del desarrollo local, acordada en la fase preparatoria, tuvo oportunidad de completarse de una manera poco común durante esta fase de puesta en marcha. Los estudiantes de la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional participaron activamente de todos los talleres, con lo cual adquirieron una experiencia de primera mano sobre ciertos detalles de la realidad, que resultan difíciles de transferir en el marco de la educación tradicional.

Como conclusión, puede decirse que esta fase concluyó exitosamente. Además de completarse el Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030<sup>3</sup>, la decisión de presentar a las instituciones propuestas estratégicas y operativas ya elaboradas por actores idóneos, permitió a sus representantes analizarlas y consensuarlas en los talleres en relativo corto tiempo. Esto sin duda ayudó a no desgastar la participación y el entusiasmo por el proceso. Al mismo tiempo, los estudiantes universitarios a punto de graduarse

<sup>3</sup> Todos los detalles correspondientes al PRODESTA y al Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030 puede consultarse en [www.prodesta.org.ar](http://www.prodesta.org.ar).

en el tema, se beneficiaron con la condición excepcional de estar formándose en un proceso que estaba ocurriendo en simultáneo a escala real en su entorno. Por último, las numerosas reuniones entre académicos, funcionarios municipales y representantes de las instituciones locales, afinaron y ajustaron el prediagnóstico original, arribando a un conocimiento casi exhaustivo de la situación cultural y socioeconómica del Distrito.

Sin embargo, la mayor medida del éxito de la fase de puesta en marcha la dio el hecho de que indudablemente se generaron las condiciones para el inicio de la **fase sostenible**. Y esta aseveración no es sino un dato de la realidad. En un conjunto de reuniones posteriores de la Mesa de Trabajo, se analizó lo realizado y se dio forma a una posible estructura para coordinar e impulsar la acción de los diferentes actores en la tarea de implementar los casi quinientos proyectos o actividades planificados. Esta propuesta de estructura presentada al Gobierno Local fue aceptada sin objeciones. Allí, también se definió que la universidad continuaría participando de la Mesa de Trabajo, la cual actuaría como coordinadora de esta nueva fase, cumpliéndose así con otra de las sugerencias de la MO para esta fase. El respectivo convenio entre el Municipio y el CEDETS, que garantiza la financiación de la participación de los agentes de este centro durante los dos primeros años de la fase sostenible, ya ha sido suscripto, por lo cual el asesoramiento académico al PRODESTA mantiene su continuidad. A la fecha, un diagnóstico inicial sobre la ejecución de las actividades planificadas durante el tiempo transcurrido de 2016, primer año de la fase sostenible, indica que el avance es muy favorable. El primer informe de esta fase describiendo lo realizado durante este año, será presentado a la comunidad en abril de 2017, en ocasión del aniversario del Distrito. Este es el ordenamiento temporal previsto para los sucesivos períodos hasta 2030, año asumido en el plan estratégico para la finalización del PRODESTA.

## 6 Consideraciones finales

Como ha sido resaltado a lo largo del artículo, contar con una metodología de base para impulsar un proceso planificado de desarrollo local resulta imprescindible, aunque como se ha podido comprobar a través de la experiencia de aplicación real descrita y del análisis de la literatura, es evidente la necesidad de que la misma sea flexible en su naturaleza.

Es cierto que el conjunto de modificaciones realizadas a la MO pueden deberse al hecho de que la experiencia previa del CEDETS fue recogida de pequeños municipios del sudoeste bonaerense, mientras que el municipio de Tres Arroyos, tanto por su tamaño como por la diversidad de sus actividades productivas y socioculturales, es considerado un municipio mediano. Esto hace innecesario implementar algunas de las actividades previstas en la MO ya que, entre otras cuestiones que han sido mencionadas, en general estos municipios cuentan con instituciones muy proactivas y referentes con alto nivel

de capacitación. Al mismo tiempo, existe una cultura universitaria y las áreas se han ido profesionalizando.

El éxito de la aplicación de la MO, con las adecuaciones correspondientes al municipio de Tres Arroyos, se evidencia fundamentalmente en cuatro cuestiones: a) la participación activa, entusiasta y constante de las instituciones locales; b) el hecho de haber consolidado las bases necesarias para transitar la fase sostenible, ordenando formalmente las actividades posteriores a la planificación estratégica participativa; c) el muy satisfactorio grado de avance que se registra durante este primer año en lo que respecta a la ejecución de las actividades planificadas; y d) la consolidación, a través de otro convenio específico, de la continuidad del asesoramiento académico al proceso. Estos dos últimos puntos ya constituyen un logro del que no es frecuente encontrar equivalente en la literatura del tema.

## Referencias

ALBURQUERQUE, F. **Metodología para el desarrollo económico Local**. Serie ensayos LC/IP/G.105, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. 1997.

\_\_\_\_\_. **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. 2003.

\_\_\_\_\_. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. **Revista de la CEPAL**, N°82, pp. 157-171. 2004.

\_\_\_\_\_. **Desarrollo Económico Local y Empleo (DEL+E)**: material para promotores. OIT-Centro Internacional de Formación. 2008.

ALTSCHULER, B. Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario. En: ROFMAN, A.; VILLAR, A. (Comps.), **Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate**. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial. pp. 131-154. 2006.

\_\_\_\_\_. **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. 2007.

ARROYO, D. **Modelos de gestión municipal y estructura social argentina**. Módulo 2, Clase 5, Diplomatura Superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Mimeo. 2007.

BERNAZZA, C. **Los municipios en la Argentina: Mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes**. Subsecretaría de la Gestión Pública, La Plata, Argentina. 2006.

\_\_\_\_\_. **La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del**

**período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma.** (Tesis Doctoral, FLACSO. Buenos Aires, Argentina). 2007.

BERVEJILLO, F. **Territorios en la globalización: cambio global y estrategias de desarrollo territorial.** ILPES-CEPAL, Consejo Regional de Planificación. 1996.

BLANES, J.; PABON, E. A. **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. 2005.

BOISIER, S. **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. 1997.

\_\_\_\_\_. Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **Eure (Santiago)**, Vol. 30, N°90, pp. 27-40. 2004.

BRUNET ICART, I. ; BÖCKER ZAVARO, R. 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. 2008.

BURIN, D.; HERAS, A. I. Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local. En: BURIN, D.; HERAS, A. (Comps.), **Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización.** Buenos Aires, Argentina: Ciccus-La Crujía. pp. 53-85. 2003.

CALDERÓN AZÓCAR, C. **Guía Metodológica de Desarrollo Económico Territorial.** Programa de Desarrollo Económico Territorial Chile Emprende, Santiago de Chile. 2005.

CASALIS, A. **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. 2010.

CASANOVA, F. **Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes.** OIT, Montevideo, Uruguay: CINTERFOR. 2004.

CIPPEC-FUNDACIÓN GRUPO INNOVA. **Hacia la planificación estratégica.** Documentos de trabajo: Autor. 2005.

CIRIO, G. W. **Territorio y lugar en las concepciones e instrumentos de planificación territorial municipal: El partido de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, 2004-2014** (Disertación Doctoral, Universidad Nacional de

La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación). 2016.

CORAGGIO, J. L. 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. 2006.

CRAVACUORE, D.; ILARI, S.; VILLAR, A. **La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas**. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. 2004.

DEL CASTILLO, J. **Manual de Desarrollo Local**. Serie Estudios de Economía. Vitoria Gasteiz: Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco. 1994.

DI PIETRO PAOLO, J.L. Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En: BURIN, D.; HERAS, A. (Comps.), **Desarrollo local**. Una respuesta a escala humana a la globalización. Buenos Aires, Argentina: Ciccus-La Crujía. pp. 13-50. 2003.

DIEZ, J. I.; GUTIÉRREZ, R. R. ¿Hacia dónde va la planificación del desarrollo? Un análisis de la situación en América Latina. En: GUTIÉRREZ, R. R.; DIEZ J. I. (Comps.), **Acción colectiva, innovación y planificación del desarrollo**. Bahía Blanca, Argentina: Ediuns. pp. 15-58. 2009.

FERNÁNDEZ GÜELL. J. M. **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona, España: Reverté. 2006.

\_\_\_\_\_. 25 años de planificación estratégica de ciudades. **CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**, Vol. 39, N°154, pp. 621-637. 2007.

PÉREZ FLORES, J. R. **La planificación estratégica territorial en El Salvador: análisis comparativo y propuesta de aplicación**. (Tesis Doctoral, Universitat de València). 2015.

GEILFUS, F. **80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación**. San José, Costa Rica: IICA. 2002.

GORENSTEIN, S. La promoción del desarrollo local. Las bases conceptuales del planeamiento estratégico. En: GORENSTEIN, S.; GUTIÉRREZ, R. (Comps.), **Nuevas dinámicas territoriales en Argentina: ensayos, aportes y debates**. Bahía Blanca, Argentina: EdiUNS. pp. 209-231. 2003.

GTZ. **Experiencias, Metodologías e Instrumentos para el Desarrollo Económico Local en Centroamérica**. 2008. Disponible en: <http://www.opinandoensalvador.com/wp-content/uploads/2010/10/>



desarrolloeconomicolocal.pdf. Recuperado el 19 de Noviembre de 2011.

HUERTAS, F. **El método PES. Entrevista con Matus**. Caracas: Altadir. 1996.

ILPES/CEPAL. **Manual de desarrollo local**. Dirección de Desarrollo y Gestión Local. LC/IP/L.155. Santiago de Chile, Chile: Autor. 1998.

INTA. **Enfoque de Desarrollo Territorial**. Documento de trabajo N° 1. Buenos Aires, Argentina: Autor. 2007.

KLEIN, J. L. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. **Eure (Santiago)**, Vol. 31, N° 94, pp. 25-39. 2005.

LLORENS, J. L.; ALBURQUERQUE, F.; DEL CASTILLO, J. **Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina**. Washington, DC: Inter-American Development Bank. 2002.

MARSIGLIA, J.; PINTOS, G. La construcción del desarrollo local y regional: actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención. **Cuadernos del CLAEH**, N° 78-79, pp. 93-110. 1997.

PELLI, M. B. 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. 2000.

PÉREZ BRITO, C. Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas. **Reforma y Democracia**, N° 30. 2004.

POGGIESE, H. **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. 2000a.

\_\_\_\_\_. **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. 2000b.

\_\_\_\_\_. Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos. En: POGGIESE, H.; COHEN EGLER, T. T. (Comps.). **Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática**. Buenos Aires: CLACSO. pp.129-145. 2009.

PORRAS, E. *et al.* **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. 2008.

PORRAS, E. *et al.* **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. 2009.

PORRAS, E. **Propuesta metodológica para potenciar el desarrollo local en pequeños y medianos municipios urbano-rurales del sudoeste bonaerense.** (Tesis Doctoral, Universidad Nacional del Sur. Buenos Aires, Argentina). 2013.

PUTNAM, R. D. **The prosperous community: Social Capital and Public Life.** *The American Prospect*, Vol. 4, N°13, pp. 35-42. 1993.

REDÍN, M. E.; MORRONI, W. **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. 2002.

REESE, E. **Planes Estratégicos: Limitaciones y Oportunidades.** 1999. Disponible en: [http://www.vecinosvalladolid.org/IMG/pdf/Reese\\_Eduardo-Planes\\_Estrategicos\\_limitaciones\\_y\\_oportunid.pdf](http://www.vecinosvalladolid.org/IMG/pdf/Reese_Eduardo-Planes_Estrategicos_limitaciones_y_oportunid.pdf). Recuperado el 5 de Marzo de 2010.

ROFMAN, A. El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones. En: ROFMAN, A.; VILLAR, A. (Comps.), **Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate.** Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial. pp. 37-58. 2006.

ROJAS MORÁN, L. M. **Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local.** Lima, Perú: OIT. 2006.

SILVA LIRA, I. **Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local.** Serie Gestión Pública, CEPAL/ILPES, N°42, Santiago de Chile. 2003.

SILVA LIRA, I.; SANDOVAL, C. **Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local.** Serie Manuales, CEPAL/ILPES, N° 76, Santiago de Chile. 2012.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo endógeno y globalización. **Revista Eure**, Vol. 26, N°79, pp. 47-65. 2000.

\_\_\_\_\_. **Desarrollo Local, una estrategia para tiempos de crisis.** Apuntes del CENES, Vol. 28, N°47, pp. 117–132. 2009.

VILLAR, A. **Desarrollo económico local: perspectivas, estrategias e instrumentos.** Módulo 2, Clase 11, Diplomatura Superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Mimeo. 2007.

\_\_\_\_\_. Elementos de la gestión local del turismo. En: WALLINGRE, N.; VILLAR, A. (Comps.), **Desarrollo y gestión de destinos turísticos: políticas y estrategias.** Bernal, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. pp. 229-249. 2009.

**Erica Marcela Porras.** Doctora en Economía, Universidad Nacional del Sur (UNS), Argentina. Profesor Adjunto de la UPSO, Investigador del CEDETS. Endereço para correspondência: Alvarado 328, (8000) Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina. E-mail: erica.porras@upso.edu.ar

**José Alberto Porras.** Ingeniero Químico, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Profesor Emérito de la UPSO, Director del CEDETS. Profesor Emérito de la UPSO, Director del CEDETS. Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible, CEDETS (Centro Asociado de la Universidad Provincial del Sudoeste, UPSO, y la Comisión de Investigaciones Científicas, CIC); Endereço para correspondencia: Alvarado 328, (8000) Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina. E-mail: jporras@upso.edu.ar

**Mariana Chrestia.** Licenciada en Economía, UNS, Argentina. Ayudante A de la UPSO, Becaria de Investigación de la CIC. Endereço para correspondência: Alvarado 328, (8000) Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina. E-mail: mariana.chrestia@upso.edu.ar

Submetido em: 30/10/2015

Aprovado em: 12/12/2016