

TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD: Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local ¹

Mario Rabey ²

David Burin ³

Ana Inés Heras Monner Sans ⁴

Resumen

Desde hace más de 10 años, el planeamiento participativo ha estado en la agenda del debate sobre las políticas públicas, al punto de haberse convertido en uno de esas condiciones estereotípicas que deben cumplir los organismos gubernamentales y las ONGs, especialmente cuando intervienen en el desarrollo local.

Además, una considerable y creciente masa de recursos del Estado se aplican en diversos planes y programas orientados al desarrollo de las capacidades productivas locales, muchas veces con un fuerte énfasis en estrategias de economía social. Sin embargo, permanece sin respuesta una pregunta central: si la participación se produce realmente y si los actores y actoras sociales sienten que son parte en el diagnóstico y en la formulación de soluciones. Esa pregunta orienta gran parte de la investigación que llevaremos adelante en este proyecto.

En relación con esa pregunta central, también nos preguntamos si los procesos de desarrollo local encarados en el marco de las mencionadas políticas y planes conducen a mejores prácticas sociales, incluidas especialmente las prácticas políticas, es decir, aquellas orientadas a las tomas de decisión. Entonces, también nos preguntamos si las organizaciones de la sociedad civil hoy tienen un papel más notable en la gestión pública y en la toma de decisiones del estado, que la que tenían hace diez años.

Por último, nos preguntamos si los planes en marcha están logrando resultados en la solución de grandes problemas sociales, especialmente en la generación de trabajo, empleo e ingresos. Todo ello, en el marco de una hipótesis que sostiene que la

¹ En este trabajo presentamos el marco teórico-conceptual, así como un análisis de la problemática a la que responde un proyecto en ejecución, desde noviembre del 2004, por una red de instituciones académicas y no académicas, gubernamentales y no gubernamentales, que ha recibido financiamiento de la ANPCyT (Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología), a través del Subsidio PAV 2003/00103. Las Instituciones que integran inicialmente la red del Proyecto son:

- INCLUIR – Instituto para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano
- IIED-AL (Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina).
- CEIL-PIETTE (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CONICET)
- IRICE (Instituto Rosario de Investigaciones en Ciencias de la Educación - CONICET)
- CEPINT - Centro de Educación Popular Intercultural de la Universidad Nacional del Comahue
- CES (Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Nordeste)
- ICTER (Instituto de Ciencia y Tecnología Regional, Universidad Católica de Santiago del Estero)
- FORMEZ, la Agencia estatal italiana que se ocupa de la asistencia técnica a los gobiernos locales.

² Investigador, Universidad Católica de Santiago del Estero. Profesor, Maestría en Desarrollo Sustentable, FLACAM/ UNESCO. mariorabey1@yahoo.com.ar

³ Experto en Comunicación para el Desarrollo, INCLUIR. trama1@fibertel.com.ar

⁴ Investigadora, CONICET. Profesora, Universidad Nacional de Jujuy. Coordinadora General del Proyecto. aninesheras@fibertel.com.ar

respuesta a esta última pregunta está directamente relacionada con la respuesta a las preguntas anteriores. Dicho en otras palabras, que la economía social solamente puede prosperar en el sentido de producir y generar trabajo e ingresos, en condiciones donde el desarrollo local sea el producto de tomas de decisiones realmente participativas y, por lo tanto, involucren a la máxima diversidad de actoras y actores.

Así, en este proyecto, nos proponemos investigar el problema social más acuciante de la Argentina de los últimos años –el desempleo, asociado con la distribución cada vez más regresiva de los ingresos-, enfocando las relaciones entre políticas públicas (en particular los Planes y Programas orientados a combatir la pobreza) y la generación de trabajo e ingresos, y especialmente la expresión local de esas relaciones. Para ello:

- (1) Esas políticas públicas orientadas a la generación de trabajo/empleo/ingresos serán analizadas y comparadas con las de otros países;
- (2) Aplicando técnicas cualitativas de investigación, principalmente etnográficas y sociolingüísticas, se documentará los impactos de los procesos de desarrollo local actualmente en curso sobre las economías y sociedades locales y regionales, así como las técnicas y enfoques teórico-metodológicos usados.
- (3) Aplicando técnicas de investigación-acción a través de procesos de desarrollo local en una diversidad de situaciones ambientales y socioculturales, se diseñará alternativas de políticas de desarrollo y herramientas para su ejecución, herramientas para las cuales a su vez se diseñará dispositivos de transferencia.

El Proyecto está encarado por una red de instituciones que incluyen universidades del sector público y privado, institutos del sistema CONICET y ONGs, así como el organismo público italiano responsable de la promoción del desarrollo local.

Caracterización general del proyecto e impacto esperado

Los programas y políticas públicas focalizadas en el fomento a la producción y la generación de empleos e ingresos se caracterizan, como la mayor parte de las políticas y programas sociales, por un alto grado de homogeneidad en sus enfoques. Pierden así de vista las diversidades ecológicas, tecnológicas, productivas y socioculturales, una falencia que viene recibiendo crecientes críticas, tanto desde el mundo académico, como desde el Estado y la sociedad civil. El proyecto que aquí se presenta, por el contrario, pone un énfasis central en las diversidades inter e intra regionales, así como en la búsqueda de mecanismos activos para promover la inclusión social y la redistribución de los ingresos. Desde un enfoque metodológico centrado en la investigación-acción y una orientación al desarrollo local en el marco de procesos de planeamiento estratégico participativo, acude al capital social y a la gestión asociada, convocando así a la creatividad y capacidad innovativa endógenas como fuerza básica en los procesos de desarrollo y en la formulación y puesta en marcha de políticas sociales.

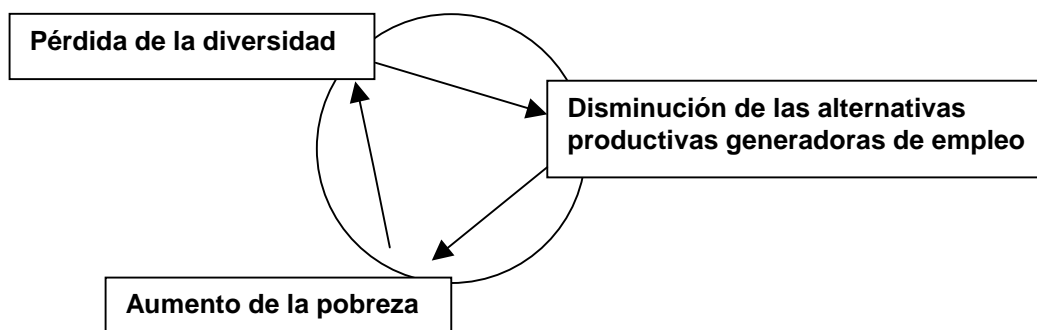
La Argentina es una sociedad con una gran inventiva, basada en su vasta diversidad cultural. Por eso la idea central del proyecto propone la generación de innovaciones en el planeamiento del desarrollo como mecanismo para

superar los problemas de desempleo y bajos ingresos. Sus resultados no solamente se instalarán en la generación de herramientas teórico-metodológicas y de planificación altamente sensibles a los recursos locales.

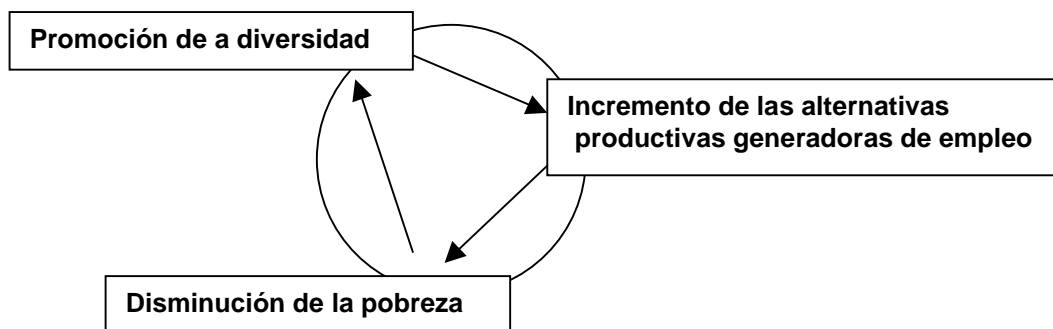
De una manera más amplia, se propone retomar una vía de solución de problemas planteada hace más de treinta años por un grupo de pensadores argentinos entre los cuales se destacó Oscar Varsavsky. Se trata de una producción científico-tecnológica instalada en el sistema mundial pero autónoma en sus decisiones, consciente de la necesidad de producir conocimientos básicos pero orientada a resolver los problemas nacionales, atenta a las grandes corrientes del pensamiento universal pero preocupada fundamentalmente por la construcción de modelos de desarrollo endógenos.

Los resultados permitirán generar herramientas de planificación muy sensibles a las potencialidades locales. Ello será la base para la formulación de políticas, planes y proyectos para generar empleo e ingresos más apropiados a las condiciones de las diversas regiones y sub-regiones que integran el país. Más aún, si por un lado el proyecto está basado en un reconocimiento implícito de la diversidad cultural como una fuerza central para promover el desarrollo y generar soluciones endógenas a los problemas sociales, ello implica que los resultados de este proyecto deberán promover las condiciones para afirmar la diversidad cultural actual y promover mayor diversidad (fig.1).

Figura 1: El proyecto se propone contribuir a romper el círculo vicioso



Impulsando en su lugar un círculo virtuoso



El proyecto aplica un marco teórico-metodológico donde se combinan enfoques provenientes de distintas disciplinas. Algunas de estas disciplinas, como la psicología y la sociolingüística interaccional, no han constituido como campo específico el estudio de los procesos de desarrollo. Otras, como economía, politología, sociología, educación, antropología, comunicación social, si bien cuentan con una tradición de estudios sobre el desarrollo, generalmente producen estudios centrados en una sola disciplina.

Entonces, este estudio tendrá distintos tipos de impacto teórico y metodológico, ya sea que se considere a los estudios sobre el desarrollo como un campo unificado, ya considerando las propias perspectivas de las disciplinas involucradas. En el caso de los estudios más generales sobre el desarrollo, éstos se han instalado mayoritariamente en las tradiciones disciplinares de la economía y la sociología, o en la interfase entre ambas tradiciones, con escasa participación de otras miradas disciplinares. Se prevé que este proyecto contribuirá a ampliar dicho campo unificado, donde se debe incorporar con mayor fuerza los aspectos identitarios (como los enfoca la antropología contemporánea, incluyendo cuestiones tales como el género, la diversidad étnica y los saberes populares), comunicacionales, interaccionales y educativos.

Por otro lado, desde la perspectiva de las disciplinas intervinientes, se espera que cada una de ellas enriquezca sus enfoques en el campo del desarrollo, al interactuar con perspectivas de las otras disciplinas. Para proponer un ejemplo puntual, el análisis del uso de los medios de baja escala (ej. video pequeño formato) como instrumento para la comunicación intercultural, incorpora una perspectiva antropológico-identitaria en el campo de la producción de instrumentos de comunicación para el desarrollo.

La conformación de una red que abarca cuatro regiones del país (NOA, NEA, Comahue y Centro) permitirá desarrollar en las instituciones participantes capacidad para la investigación de problemas sociales y el desarrollo de metodologías para la planificación del desarrollo local, en un contexto de la más amplia diversidad ecológica, económica y sociocultural. La red incluye también a Formez, la Agencia estatal italiana que se ocupa de la asistencia técnica a los gobiernos locales. Uno de los ejes de su acción es la asistencia para el desarrollo local, un campo donde Italia tiene una vasta experiencia y ejerce un claro liderazgo. La participación de Formez, entonces, promoverá la incorporación de dicha experiencia, a través de estadías de investigadores argentinos en proyectos de desarrollo local italianos, así como la participación de investigadores italianos en las cuatro regiones del Proyecto.

La articulación ya acordada, más los acuerdos que se vayan sumando, con organismos nacionales y municipios que participan en este proyecto, permitirá a las instituciones científicas participantes una mayor articulación con el Estado, así como una mayor sensibilización para definir temas de investigación en relación con las políticas públicas.

La articulación entre los equipos, el intercambio de experiencia, problemas y resultados, ayudará a transferir en el interior de la red las fortalezas de cada institución y a resolver sus debilidades. La propia conformación de la red interinstitucional, abarcando instituciones públicas y privadas, Universidades y ONGs, en el marco de procesos de investigación-acción con diversas organizaciones estatales y de la sociedad civil, optimizará las condiciones para futuros proyectos colaborativos.

Objetivos del Proyecto

1.- Identificar y analizar los impactos de los procesos de desarrollo local en curso con una experiencia mayor a 4 años, así como las técnicas y enfoques teórico-metodológicos usados, haciendo especial énfasis en los resultados que han tenido sobre la participación articulada entre sociedad civil y estado, sobre la correcta identificación de sectores productivos viables, y sobre la generación de trabajo/empleo/ingresos, en una muestra de municipios de todo el país.

2.- Identificar y analizar políticas públicas orientadas a la generación de trabajo/empleo/ingresos, tanto en el ámbito nacional como en la escena internacional, que constituyen el marco para el desarrollo local en municipios y regiones seleccionadas, o que pueden ser aplicadas en futuras acciones.

3.- Diseñar, transferir y diseminar alternativas de políticas de desarrollo y herramientas para su ejecución en plazos breves y con un enfoque que respete la diversidad, de modo que puedan analizarse sus impactos sobre la acción articulada entre sociedad civil y estado, y sobre la generación de trabajo/empleo/ingresos en procesos de desarrollo local.

4.- Consolidar una red de instituciones e investigadores para sumar e integrar activamente modos de conocimiento sobre las temáticas de estudio propuestas tales que su interacción genere marcos interdisciplinarios, epistemológicamente plurales y con una perspectiva multi-regional.

Contexto y problemática general a la que responde el proyecto

En Argentina ha predominado un patrón de crecimiento social y sectorialmente desarticulado. La organización territorial y productiva del país, caracterizada por áreas de especialización basadas en ventajas comparativas por la presencia de recursos naturales diversos, fue posible por la gran extensión y complejidad ecológica. Una de las consecuencias de esta organización fue que se dilapidaran importantes montos de ahorro local en emprendimientos cortoplacistas, o cuyos beneficios se concentraron en la Capital Federal, cuando no en centros financieros internacionales. Ello reforzó el modelo de desarrollo capitalista desigual y dependiente impulsado desde los centros mundiales de poder. Este patrón ha generado una gran cantidad de municipios y regiones que crecieron a partir de estrategias monoproduktivas: acero en Jujuy (Palpalá), petróleo en Patagonia (Cutral Có, Pico Truncado, Caleta Olivia,

etc.) y Salta (Mosconi), algodón en Chaco y Formosa, caña de azúcar y tabaco en Jujuy, Salta y Tucumán, vitivinicultura en Mendoza, etc.

Sin embargo, no todos los municipios y regiones argentinos se enmarcan en este patrón monoprodutor. Otras localidades y regiones desarrollaron modos de producir basados en la diversificación y complementación productiva. Al analizar este fenómeno, Barreto (2001)⁵ explica que esta orientación tuvo lugar por lo menos desde 1870, y que convivió con la orientación monoprodutora. Más tarde, al ser estudiado este tipo de enfoque diversificado, se lo denominó Modelo de Desarrollo Autosustentable. Se lo caracterizó no solamente como una situación de diversificación productiva sino también como un enfoque hacia las relaciones con el medio ambiente y entre los grupos socioeconómicos que tuviera en cuenta la diversidad, la integración positiva y la posibilidad de establecer cadenas de valor. Éstas se describen como situaciones de integración económica que, basadas en relaciones sociales dinámicas, tenían como finalidad un aprovechamiento integral de los recursos sin explotación intensiva y depredatoria.

Estas dos categorías, **municipios monoprodutores y autosustentables**, han sido utilizadas por el Programa de Desarrollo Municipal (PRODEMUN) del CFI conducido por Pedro Paz Snopek y Aníbal Barreto (Barreto, op.cit.) a fines de la década de 1980. En lo que respecta a la segunda (autosustentable), se ha estudiado que este tipo de municipios exhibe, en general, la característica de ser generadores de conocimientos y de aplicarlos a su desarrollo, con un grado alto de participación diversificada, al menos en comparación con los municipios monoprodutores y los **basados en servicios administrativos y comerciales** (que es una tercera categoría de acuerdo al análisis de Barreto).

En la década de 1990, se comenzaron a implementar los denominados “Planes Estratégicos de Desarrollo”, que en general enfatizaron la idea de repensar el desarrollo local y proponer alternativas para lograr la diversificación productiva, y con ello la autosustentabilidad, especialmente en municipios y microrregiones monoprodutoras. Se comenzó a generalizar la idea de que el desarrollo local con planeamiento estratégico participativo puede generar modos de producir diversificados y complementarios. Cabe señalar que este proceso se llevó adelante debido a que muchos de los municipios monoprodutores vieron agotadas sus fuentes de recursos naturales o vieron sus realidades por los cambios en las formas tradicionales de producir, producto del avance tecnológico o de las privatizaciones⁶. Además, el modelo neoliberal implementado en el último cuarto de siglo –y especialmente en la última década– generó una modificación en las relaciones de intercambio comercial internacional que hizo inviables a numerosas actividades productivas regionales. A esto se sumó la inexistencia de crédito bancario a bajo costo, y la

⁵ Barreto, A. (2001). La RAMA. *Una propuesta para relacionar y compartir experiencias*. En Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Burin, D. y Heras, A., compiladores, pp. 113-121. Editorial CICCUS- La Crujía: Buenos Aires, Argentina.

⁶ Heras, A. I. y Burin, D. (2001) *Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local*. En Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Burin y Heras, compiladores, pp. 53-85. Editorial CICCUS- La Crujía: Buenos Aires, Argentina.

imposibilidad de obtener precios remunerativos por la presencia de agentes comercializadores de gran poder y la ausencia del Estado como regulador de estos intercambios⁷.

Coincidentemente con los procesos de reconversión productiva, tuvo lugar una descentralización de funciones generada por la Reforma del Estado en el período menemista. La consecuencia fue que los municipios debieron absorber funciones que no les habían sido tradicionalmente asignadas pero sin contar con recursos. Los gobiernos locales se vieron frente a desafíos de gobernabilidad al necesitar administrar nuevos servicios con recursos limitados. Ambos aspectos (lo productivo y lo político) han generado la necesidad en muchos gobiernos municipales de llevar a cabo su trabajo junto con la sociedad civil, a través de un modelo participativo, que se ha denominado *gestión asociada*. Podemos citar a modo de ejemplo los casos de La Rioja capital, Puerto Madryn, Rafaela, Reconquista y la región del norte de Santa Fe, Cañuelas en Buenos Aires, y la Red de Municipios de Quebrada y Puna en Jujuy.

Tanto las experiencias de planeamiento estratégico, como aquellas centradas en la gestión asociada, que en un primer momento surgieron de iniciativas aisladas, fueron luego estimuladas de modo sistemático en los últimos cinco años por diversos organismos del Estado. Como ejemplos podemos citar a las Agencias de Desarrollo de la SEPyME, los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar, los corredores productivos impulsados por Desarrollo Social a fines de los 90 en la Provincia de Buenos Aires, el Programa Redes (originalmente Promoción del Desarrollo Local) y el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. A su vez, son numerosas las experiencias orientadas en el mismo sentido puestas en práctica en toda Latinoamérica impulsadas por organismos internacionales como la OIT (a través del Programa DELNET), la FAO, el ILPES (CEPAL), el IRD (Institut de Recherche pour le Développement) o el Instituto de Innovación Rural del Centro Internacional de Agricultura Tropical con sede en Costa Rica.

A pesar de que se ha puesto en marcha esta serie de cambios, y de que muchos municipios monoprodutores han realizado procesos profundos de transformación haciendo que el mapa tipológico de municipios y regiones esté en constante cambio, puede señalarse que muchas de estas experiencias no se completaron con éxito. En diversos casos, ello se debió a la limitación de fuentes de financiamiento adecuado, que resultó un impedimento en aquellos casos en que se llegó a generar una cartera de proyectos específicos. En otros casos ha sido frecuente que los procesos no llegaran a formular proyectos o líneas específicas de acción. Por último, en otros casos se avanzó en líneas concretas de acción, pero el ámbito participativo de la convocatoria se transformó en un trayecto sólo factible de transitar para profesionales y técnicos porque se restringieron los códigos de acceso: por ejemplo, se utiliza un lenguaje científico o técnico incomprensible para los actores sociales locales

⁷ Rofman, A. (2003). *Economías Regionales; situación actual y propuestas de reactivación con equidad social*. En *Documentos del Plan Fénix*, www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/ponencias/rofman.pdf.

o se ponen en marcha dispositivos que en lugar de alentar la participación de forma activa terminan dando un espacio marginal a los agentes locales⁸.

Además de las razones de falta de éxito mencionadas en el párrafo anterior, existe una cantidad de datos que suelen no tomarse en cuenta pero que son relevantes para pensar en la viabilidad de las propuestas para el desarrollo local⁹. Nos referimos, por ejemplo, a las características del liderazgo; a la existencia de prejuicios de género, socioculturales, socioeconómicos, étnico-lingüísticos o políticos entre distintos grupos de la comunidad o región; a las relaciones políticas y geopolíticas de los municipios y regiones con el gobierno provincial y nacional y otros municipios cercanos; a los niveles de autonomía de las organizaciones sociales en relación al sistema de partidos políticos; a la envergadura y ubicación de las empresas que operan en el territorio; a la existencia o no de una cultura emprendedora y organizacional en la población.

Entonces, si bien desde un punto de vista político y técnico la participación se ha visto durante la década pasada como necesaria para permitir procesos de desarrollo y para lograr gobernabilidad, afirmamos que existen dos puntos que no han sido tenidos en cuenta en su justa magnitud. El primero se refiere a las *modalidades* de la participación: la metodología usada no facilita una participación activa y sostenida en el tiempo ni es acorde a las características de interacción de las culturas locales. El segundo se refiere a los *criterios de análisis sobre la información* que se toman para definir propuestas viables: suele focalizarse la atención en indicadores estadísticos y cuantitativos relacionados con la demografía, la economía o los recursos existentes y no se toman en cuenta aspectos relacionados con los patrones culturales de interacción, la historia local, las formas de vida cotidiana.

Superada la etapa neoliberal, habiéndose abandonado el tipo de cambio fijo y puesto en marcha nuevas líneas de financiamiento de bajo costo, quedan de todos modos por saldar aspectos instrumentales para permitir que la

⁸ En estos casos los resultados de la intervención técnica rara vez fueron revisados y la situación no se modificó, con el resultado de haberse frustrado una convocatoria que promovía la participación. Esta situación hace que se deba vencer la desconfianza en caso de posteriores convocatorias similares. La falta de éxito en sucesivas experiencias va generando además en las instancias políticas la idea de que esta participación activa es casi imposible de lograr. Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998) Las participaciones en la pobreza. Programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós. Aimini, Isabel; Aparicio, María Elisa y Bergesio, Lilitiana (ep) "¿Qué estamos haciendo...? Aportes para la discusión de programas y propuestas en Educación Ambiental (Jujuy 1990-2000). En: Actas del V Congreso Latinoamericano de Ecología. San Salvador de Jujuy: Facultad de Ciencias Agrarias/Universidad Nacional de Jujuy.

⁹ Esta afirmación está informada por trabajos anteriores de integrantes de los equipos de investigación, por ejemplo: Heras y Burin (op. cit.), Burin, D. y Heras, A. I. (2003) *Diagnóstico del Plan Jefes y Jefas de Hogar en el Municipio de La Matanza y propuestas para su orientación hacia la promoción de la Economía Social y el Desarrollo Local*. Por convenio entre el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Municipalidad de La Matanza. Bergesio, L. (2000) *Políticas laborales revisitadas. Comentarios sobre el apoyo a trabajadores por cuenta propia y microempresarios/as*. http://www.naya.org.ar/congreso2000/ponencias/lilitiana_bergesio.htm. Bergesio, L. (ep) *El sector doméstico como prioridad. El debe y el haber en las políticas de apoyo a trabajadores cuenta propia*. En: Rabey, M. (editor) *Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Ciencia y política para los Andes Argentinos*. San Salvador de Jujuy: UNJu. Bergesio, L. (ep) *Teorías y políticas sociales: las mujeres en el sector informal urbano en América Latina*. En: *Pensamiento Feminista II. Aportes para un nuevo andamiaje social*. Córdoba: Centro de Escritoras/es Nacionales.

programación para el desarrollo tenga efectos concretos en las economías locales. Mejorar los aspectos metodológicos para sostener la participación y ampliar los criterios de análisis que se toman en cuenta en los procesos de desarrollo local son cuestiones de alto interés del Estado, si se tiene en cuenta que la participación para el desarrollo local continúa siendo un objetivo estratégico del estado –y más aún en la gestión actual-. Esto surge claramente de los objetivos y políticas que llevan a cabo diversos Ministerios del Gobierno Nacional, desde donde se impulsan acciones orientadas al desarrollo local con enfoque participativo. Entre ellas podemos mencionar a la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía. Es pertinente citar algunas conclusiones preliminares surgidas de la puesta en práctica del Programa de Asistencia para el Desarrollo Productivo y Económico (IFAM)¹⁰:

- el potencial de desarrollo productivo en el territorio es muy importante, especialmente por la primarización y los factores desaprovechados;
- los municipios pueden constituir un agente dinamizador de emprendimientos;
- la infraestructura es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo;
- el nivel de cooperación y articulación es muy bajo y puede potenciarse;
- el campo de la intervención pública es muy amplio y se juzga imprescindible;
- es necesaria la capacitación de los funcionarios municipales en planificación estratégica y formulación y evaluación de proyectos;
- el 43% de los parques industriales municipales no llegan al 20% de ocupación.

Según consultas específicas a diversos funcionarios de los organismos citados, el resultado de la mayor parte de las actividades relacionadas con la programación del desarrollo regional y sectorial desarrolladas en este sentido no han tenido impacto concreto, limitándose a la realización de una serie de eventos formales que luego no son continuadas por los actores locales.

En un estudio realizado en 2003 por FLACSO y dirigido por Daniel Arroyo¹¹, se demuestra que son excepcionales los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar que se plantean como objetivo el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local, aunque poseen el potencial para poder tomar esas determinaciones al tener a cargo la definición de los proyectos que se aprueban en el marco del Plan. Veamos a algunas cuestiones específicas. En primer lugar, consideremos los niveles de autonomía real que tienen las instancias locales para definir el destino de los recursos disponibles en los organismos nacionales para financiar proyectos. Ha sucedido que los criterios que se conciertan a nivel local por instancias participativas, luego no son compartidos por los responsables institucionales del nivel central, con lo cual se desalienta la participación al demostrarse que la misma tiene solamente

¹⁰ Documento Presentación Institucional del Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior (disponible en <http://www.mininterior.gov.ar/municipales/>).

¹¹ Las conclusiones están en http://www.cenoc.gov.ar/informe_final.asp

carácter consultivo y que sus decisiones no son vinculantes. En muchos casos esta desaprobación está basada en el desconocimiento por parte de los funcionarios de nivel nacional de las condiciones locales. A su vez, el tiempo de gestión que llevan los proyectos desde que son aprobados a nivel local hasta que son financiados por los organismos nacionales resta credibilidad a estos espacios multiactorales locales.

Otro aspecto importante consiste en la dificultad para lograr convocatorias plurales donde estén representados todos los sectores de la comunidad. El citado diagnóstico de FLACSO menciona que en un 33% de los Consejos Consultivos no participa el sector privado, lo cual dificulta la formulación de proyectos de desarrollo local. En otros espacios multiactorales convocados desde Programas relacionados con el Desarrollo Productivo (caso Agencias de Desarrollo Productivo de la SSEPYMEDR) ocurre lo inverso: los ausentes son los agentes locales cuyo trabajo está orientado hacia la acción social, la educación o la salud. También es notoria la ausencia en muchas de estas convocatorias de representantes de grupos habitualmente relegados de los espacios de decisión, tales como Pueblos Originarios, grupos representativos de la mujer trabajadora doméstica, jóvenes que no estudian ni trabajan (y que constituyen una franja importante de población con capacidad productiva ociosa), familias indigentes, entre otros.

Tomando en cuenta lo formulado hasta aquí como contexto general para presentar el problema, podemos decir que existe una intención expresa y una práctica concreta de diversos organismos del Estado (en sus diferentes niveles) centrada en llevar adelante procesos de desarrollo local a través del planeamiento estratégico participativo. Sin embargo, estos procesos no logran desenvolverse respetando el pluralismo y la diversidad cultural, no se sostienen en el tiempo o, a pesar de instrumentar el dispositivo institucional para que esto ocurra –caso Consejos Consultivos–, no toman para sí la tarea de planear el desarrollo local tal como se pretende desde el Estado.

Los organismos nacionales y el estímulo a la economía social

La reciente modificación de las condiciones políticas y macroeconómicas implica una posibilidad real de crecimiento de la industria nacional, tanto con el sentido de sustituir importaciones apuntando al mercado interno, como apuntando a la exportación a partir de la competitividad que ha permitido la devaluación del peso. Al mismo tiempo la Argentina se encuentra en una grave crisis interna, con más de la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza. Esto ha derivado en la creación de planes sociales masivos - Jefes y Jefas de Hogar, Familias -, agregando componentes específicos orientados a promover la Economía Social y el Desarrollo Local - Manos a la Obra -.

Estos planes se proponen promover iniciativas comunitarias y autogestionarias que intentan desarrollar emprendimientos productivos a nivel local, dotando un financiamiento inicial para la puesta en marcha de los mismos. Sin embargo, según reconocen los funcionarios responsables de estos programas, los

Consejos Consultivos, integrados por los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil de la comunidad, son los que deben decidir el tipo de emprendimientos a impulsar o a aprobar, pero no cuentan con metodología adecuada para formular planes estratégicos locales y definir qué tipo de producción se alentará en función de las características culturales regionales, los recursos naturales existentes, las necesidades concretas de la población o la demanda de los mercados. *“La mayoría de los Consejos si bien tiene interés en promover proyectos productivos incluidos dentro del sector de la economía social en el marco del desarrollo local, no cuenta con actores que posean conocimiento sobre estos temas. En la mayoría de los casos estos actores no participan de los Consejos.”*¹² Es evidente que hay fallas en la convocatoria y en las metodologías utilizadas para realizar diagnósticos participativos. De un universo de 59 Consejos Consultivos, sólo 5 (8,5 %) están orientados a promover el desarrollo local¹³. El resto no tiene incidencia en las políticas de desarrollo local, cubre un rol de auditoría de los beneficiarios, o promueve proyectos aislados sin una visión conjunta del territorio.

Según la Secretaría de Política Económica¹⁴: *“[...] Resulta inconcebible que los países se limiten a un activismo irreflexivo en la coyuntura. Se pretende justificar en la urgencia de los problemas inmediatos la falta de elaboración de proyectos cuando, por el contrario, es la falta de un Proyecto lo que nos hace esclavos de las urgencias. A esta falta de visión estratégica y prospectiva se incluye el abandono de nuestra reflexión acerca del territorio, la infraestructura, la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología, la salud y la determinación del perfil productivo y ocupacional que es posible construir a partir de lo que somos y tenemos. Nada más claro para advertir el costo económico y social de esta imprevisión, nada más categórico, que las altas tasas vigentes de desempleo [...]”*. El mismo documento sostiene la necesidad del desarrollo de diagnósticos y planes de desarrollo local que vayan definiendo nuevos sectores a promover mediante el impulso de procesos de reflexión a nivel regional y local.

En cuanto a la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, su participación en la definición de planes y proyectos de desarrollo local se realiza a partir de la red de Agencias de Desarrollo Productivo. *“Las Agencias tienen como objetivo establecer contacto con las MiPyMEs, y propender al desarrollo económico local y/o regional a partir de la difusión y promoción de los instrumentos provenientes tanto del sector público como de la oferta directa de servicios dirigidos a las Pymes y microempresas locales, diseñada en base a las necesidades detectadas localmente en pos del mejoramiento de la competitividad de estas empresas en el territorio; identifica sectores económicos dinámicos para la región que, a través de la producción de bienes y servicios, contribuyan a la creación de nuevas empresas y al mejoramiento de su nivel competitivo; apunta a lograr un incremento y mejora permanente en*

¹² Ver nota 11

¹³ Ver nota 11

¹⁴ Tangelson, O. *Argentina frente al siglo XXI Reflexiones, políticas y acciones*

las condiciones de empleo local; identifica los problemas que hagan necesaria una reconversión de determinados sectores productivos.¹⁵

El desarrollo localmente repensado

Es necesario partir del concepto de desarrollo como primer eje para explicar la relevancia del problema. La perspectiva de este Proyecto es que debe pensarse al desarrollo en relación con diversos aspectos complementarios, como la creatividad, la libertad y la satisfacción de las necesidades (propias y de los demás con quien se convive. Pensamos el desarrollo como un proceso basado en la creatividad de los seres humanos¹⁶. El filósofo argentino Rodolfo Kusch, que dedicó gran parte de su vida a la explicitación de la cosmovisión de los pueblos andinos, definió al desarrollo como un *"movimiento que parte de un estado de cosas y procura llegar a otro, considerado como una meta. Pero esto mismo no puede efectuarse en forma mecánica y menos como resultado de un manipuleo externo de los elementos que favorecen el desarrollo. [...] Lo que está "arrollado" debe desarrollarse. Y esto no debe entenderse como un proceso mecánico, sino como evolución, lo cual le confiere, al sujeto en desarrollo una marcada autonomía"*¹⁷ El economista y premio Nóbel indio, Amartya Sen, considera que el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. Así planteado, el concepto de desarrollo exige trabajar hacia la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos¹⁸.

Por último, y como propone Ackoff¹⁹, consideramos al desarrollo como *"el aumento del deseo y la capacidad de satisfacer las necesidades y deseos legítimos propios, así como los de los demás, siendo un deseo legítimo aquél que, cuando se satisface, no impide a los demás la posibilidad de satisfacer sus necesidades y deseos legítimos"*. El desarrollo no es cuestión de cuánto se tiene, sino de cuánto, qué y cómo puede hacer uno con lo que tiene; en lo local y regional. Desde estos puntos de vista complementarios, es posible pensar el desarrollo como una tarea que los seres humanos llevan adelante en forma creativa, para aumentar sus libertades reales, y para satisfacer sus necesidades y deseos basándose en conocimientos propios²⁰.

¹⁵ <http://www.sepyme.gov.ar/index.php?btn=1&a=der&b=institucional>.

¹⁶ Yunus, Muhammad (1999) *Hacia un mundo sin pobreza*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello

¹⁷ Kusch, Rodolfo (1976), *Geocultura del hombre americano*. Bs. As.: García Cambeyro

¹⁸ Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta

¹⁹ Ackoff, Russell (1983). *El arte de resolver problemas*. Las Fábulas de Ackoff. Ed. Limusa. México.

²⁰ Denominamos *conocimiento popular* a este conocimiento generado por los grupos que viven en cada región y que se desarrolla bajo formas culturalmente apropiadas. Por su origen y destino, es un conocimiento necesariamente aplicado, aunque muchas veces contiene complejas construcciones de conocimiento básico, como las que la antropología y las ciencias biológicas denominan *etnociencias*. Popular no significa opuesto al conocimiento científico, sino generado en forma endógena (Rabey, M. A., 1990, *Conocimiento popular y desarrollo*. *Medio Ambiente y Urbanización*, 31: 46-55.).

Luis Di Pietro, luego de analizar diversas definiciones del término Desarrollo Local, llega a la conclusión de que el concepto incluye numerosas condiciones, a saber: *“Es un proceso humano (centrado en el progreso material y espiritual de la persona y comunidad); se despliega en un espacio delimitado que es la unidad de intervención; es multidimensional ya que abarca las distintas esferas de una comunidad, municipio o región; es integrado, puesto que articula políticas y programas desde una unidad territorial; supone la cooperación de distintos actores y la conciliación de intereses sectoriales; se prolonga en el tiempo (es sustentable) a partir de movilizar los recursos locales; se institucionaliza, es decir, establece reglas de juego, normas, políticas, organizaciones y patrones locales; es participativo ya que intervienen activamente agentes públicos, organizaciones intermedias y de base y empresas; es fruto de una mirada estratégica, es decir que es planificado (se definen procedimientos, metas y objetivos); se estructura contemplando las identidades diversas de la comunidad; es innovador en cuanto al modelo de gestión, de fomento productivo y de participación social”*²¹.

En este sentido, nuestro Proyecto prevé estudiar las herramientas que hoy se usan para el desarrollo local, analizando si éstas responden a las concepciones de desarrollo enunciadas aquí arriba. A partir de este estudio analítico, nos proponemos generar herramientas para el planeamiento estratégico del desarrollo local en forma concertada entre los actores sociales que estaremos involucrados en estas tareas, como lo son: los/as agentes populares, participando en instituciones formales o informales - económicas, sociales, políticas -; los actores de la economía de mercado convencional; los actores políticos, ya sea que participen desde estructuras partidarias o desde sus funciones públicas; y los especialistas externos, convocados inicialmente por un interés científico de investigación y desarrollo, diseñando la intervención desde el paradigma de la investigación-acción. Proponemos desarrollar el trabajo en un marco de sustentabilidad, tanto desde el punto de vista ecológico y productivo, como desde el punto de vista de la participación activa y plena. Definimos a esta última como el involucramiento directo en las tomas de decisiones que se deban realizar en cada instancia de participación, y en un marco de respeto tal que puedan fortalecerse (y de ningún modo desconocerse) las identidades socioculturales, de género, socioeconómicas y etnolingüísticas.

Avances metodológicos recientes

Desde hace una década y media, diversos organismos internacionales comenzaron a promover los procesos de desarrollo local y el planeamiento estratégico participativo en zonas urbanas de tamaño intermedio. Históricamente, estas prácticas tuvieron su origen en el enfoque conocido como Desarrollo Rural Integrado, que proponía un enfoque similar pero aplicado a zonas rurales de países en desarrollo. Un buen ejemplo de esto son

²¹ Di Pietro, L. (2001) *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al Desarrollo Local*. En *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Burin y Heras, compiladores, pp. 13-50. Editorial CICCUS- La Crujía: Buenos Aires, Argentina.

las técnicas visuales de diagnóstico que integran el método del Sondeo Rural Participativo desarrollado por el Instituto Internacional de Reconstrucción Rural en Ecuador. Un paso más adelante, el método Delibera desarrollado por la Agencia Nova de Barcelona ha permitido coordinar procesos de planeamiento de modo participativo con gran cantidad de participantes para la priorización de problemas y soluciones, tanto sea en ámbitos presenciales (foros, encuentros masivos, etc.) como de manera virtual.

A su vez, otra batería de metodologías ha sido utilizada por equipos técnicos de programas orientados a la planificación del desarrollo, funcionarios y organismos gubernamentales. Estas herramientas presentan un alto grado de complejidad y abstracción, debiendo integrar problemáticas de distinto tipo que interactúan de modo sistémico en un determinado espacio territorial. Algunas de estas metodologías de diseño de proyectos y de planeamiento han sido promovidas por las Agencias de promoción del desarrollo en todo el mundo. Quizás la metodología más difundida sea el Enfoque del Marco Lógico o el método ZOPP utilizados por la GTZ de Alemania, el JICA de Japón o el NORAD de Noruega. Esta metodología también ha sido alentada por organismos de financiamiento internacional como el BID o el Banco Mundial y por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en diversos Programas y Proyectos (PAGV, FOPAR, etc.). Hay otros métodos que se suelen utilizar como el análisis de grupos meta, al análisis costo-beneficio, la planificación temporal, al análisis de impacto, la planificación por objetivos, el método FODA, o las técnicas de análisis estadístico que integran el enfoque de la TQM (Total Quality Management) que están siendo trasladadas en estos últimos años de la gerencia industrial a la gestión municipal.

Entre los esfuerzos de sistematización metodológica más recientes, podemos mencionar: el PPyGA de FLACSO y el Programa Cities Alliance.

En cuanto a la “familia de metodologías” llamadas PPyGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada), elaboradas y experimentadas por FLACSO en conjunto con diversas redes y gobiernos, las principales experiencias desarrolladas con este conjunto metodológico se han realizado en barrios de la Ciudad de Buenos Aires y conurbano, si bien ha habido algunos proyectos en Chaco (plan estratégico para la región del Teuco-Bermejito) y en la línea sur de Río Negro. Según Poggiese²² este conjunto metodológico reúne tres características: es interdisciplinario, multisectorial, y participativo. Redín y Morroni²³ describen las 7 metodologías que integran este paquete. 1. *Planificación Participativa para escenarios formalizados* de planificación gestión; 2. *Gestión Asociada* para implementación estratégica y/ o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes; 3. Planificación gestión con *Información, Consulta y Consenso* (ICC) para políticas públicas, programas gubernamentales y proyectos de alcance y participación masiva y/o para

²² Poggiese, H. A. *Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas.* En <http://www.cfired.org.ar/esp2/eventos/incuba/Pdf/pon%20Poggiese.pdf>

²³ Redín, M.E.; Morroni, W.F., *Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana.* En <http://www.flacso.org.ar/>

proyectos simultáneos y múltiples; 4. *Prospectiva Participativa* aplicada a escenarios de planificación gestión (escenarios futuros en escenarios presentes, por retrospcción); 5. *Audiencias Públicas participativas*; 6. *Consenso intersectorial para conflictos urbano-ambientales*; 7. *Planificación-acción con participación comunitaria para la elaboración de Mapas de Riesgo*. Los autores desarrollan la evolución que han tenido desde el año 1983 con las primeras aplicaciones en Nicaragua, hasta la actualidad. En esa evolución destacan los aportes realizados por la educación popular para el diseño de los dispositivos grupales participativos. No hay datos disponibles de los resultados e impactos generados en el tiempo luego de su aplicación en zonas rezagadas y menos aún un análisis acerca del impacto de estos procesos en la generación de empleo/trabajos/ingresos.

Cities Alliance²⁴ ha apoyado a más de 90 ciudades en 25 países para elaborar sus estrategias de desarrollo urbano. Esta metodología viene siendo desarrollada con el apoyo de dos organismos internacionales que nuclean gobiernos municipales: IULA y la FMCU. Estos dos organismos decidieron integrarse a principios de mayo de 2004 en París en un único organismo: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Según este organismo *“las estrategias de desarrollo urbano contribuyen a planear el futuro de la ciudad, fortaleciendo la toma de decisiones y los equilibrios en el progreso económico, social y ambiental”*. Como resultado de cinco años de experiencia de Cities Alliance, a partir de dichas prácticas, se han logrado avances importantes para integrar las experiencias, identificar las lecciones aprendidas y elaborar herramientas metodológicas. Sin embargo, ninguna de las experiencias se desarrolló en nuestro país, y solamente una –en Recife, Brasil– en América Latina. Un aspecto especialmente importante de la metodología desarrollada en este caso se centra en los mecanismos de monitoreo permanente durante la implementación de las estrategias diseñadas, para poder contar con evaluaciones de impacto durante el proceso.

El enfoque de la *complejidad reflexiva*

En algunos de estos desarrollos metodológicos y en otros que aún han sido escasamente estudiados, la interfase comunicacional entre el equipo técnico y la comunidad se descuida y se obtura la verdadera participación de los distintos actores “no técnicos” dejando de tomarse en cuenta muchos puntos de vista valiosos y diversos. En otros casos se piensa la ciudad como aislada del entorno y, desde una concepción mecanicista, se establecen planes ordenadores sin tener en cuenta la dinámica de los intercambios que se van generando con el afuera y entre las redes internas que existen.

Según Madoery²⁵ *“la implementación de políticas regionales, ha logrado resultados no siempre homogéneos, con problemas para generar procesos de desarrollo local especialmente entre las regiones menos desarrolladas, [...] o*

²⁴ <http://www.citiesalliance.org/>

²⁵ Madoery, O.; *El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario. Cuaderno de Trabajo*, 11.

con alcances muy limitados en los objetivos propuestos en las políticas de desarrollo regional en América Latina (Boisier, 1998). Se ha sostenido que esto ha tenido que ver con la dificultad más general de construir e implementar políticas públicas que permitan sostener procesos de desarrollo territorial, donde los niveles de complejidad de las acciones públicas crecían debido al incremento de las interacciones entre acciones colectivas e individuales. Así, la noción de sistemas dinámicos con comportamientos complejos ha devenido un tema de investigación, particularmente en la economía del desarrollo, que conceptualiza a los sistemas económicos como sistemas dinámicos con agentes interactivos.” Según Latella, citado por Madoery, “el presente estadio de desarrollo está caracterizado por el pasaje gradual de un sistema productivo basado en la estandarización, a un sistema más y más focalizado en la variedad y calidad de los productos y procesos productivos. Nuevos factores parecen haber reemplazado la tierra, el trabajo y el capital físico. Recursos naturales y medioambientales, recursos humanos y tecnología están convirtiéndose en elementos clave debido a la revolución tecnológica”. En relación a estos cambios, Madoery finaliza planteando que “ante semejantes transformaciones, algunos autores (Borja, Castells, Dupuy) sostienen, con acierto, que ya no son útiles los modelos interpretativos vigentes para los procesos territoriales, sino que es necesario aplicar un nuevo enfoque, a menudo interdisciplinario y complejo (Arocena, 1998), en el que se integren las diversas teorías sobre la articulación del espacio.”

Poggiese²⁶ cita a Funtowitz y de Marchi (2000), denominando a este enfoque como de “**complejidad reflexiva**”. En su trabajo define algunas condiciones necesarias para que un proceso de planeamiento participativo se pueda desarrollar: metodología adecuada (que produzca conocimientos, obtenga consensos y compromisos de los actores orientados a la equidad con los más débiles), efervescencia creativa, escenarios de planificación gestión (esto implica no “consultar” a la gente, sino poner a la comunidad a trabajar en el diseño y ejecución de políticas), voluntad de asociarse, posibilidad de ampliar las prácticas democráticas y voluntad política. Estas condiciones se alcanzarían a partir de consolidarse un grupo promotor que integre personal técnico –que garantice la coherencia metodológica del proceso– junto a funcionarios políticos y heterogeneidad de actores sociales. El grupo promotor deberá instrumentar la preparación de los escenarios (una etapa de adecuación metodológica y comunicación certera para garantizar apoyo, representatividad y legitimidad). Por último propone la gestión del proceso a través del armado de comisiones mixtas ad hoc y no jerárquicas. Asimismo advierte acerca de algunos obstáculos comunes a estos procesos: la necesidad de hacer coparticipar en el proceso a organismos de nivel provincial o nacional que pueden manejar resortes o recursos claves para el desarrollo local, el exceso de tecnocratismo, las resistencias ocultas de determinados sectores o del sistema político. Poggiese cita a Alonso²⁷ advirtiendo acerca de las

²⁶ Poggiese, H. A.. *Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica*. En <http://www.cfired.org.ar/esp2/eventos/incuba/Pdf/pon%20Poggiese.pdf>

²⁷ Alonso, O.A. *Nuevas perspectivas en el análisis de políticas públicas*. Maestría en Administración Pública (CURZA-IIFAP), Viedam 1998 y Martínez López M. , 1998. *Las ilusiones participativas de la*

tendencias a repetir prácticas supuestamente superadas correspondientes a la planificación urbana clásica: *“sigue siendo una iniciativa del estado, generalmente el municipio [...] buena parte de las decisiones se toma de forma centralizada [...]; habitualmente consiste en modalidad de legitimación de decisiones previamente adoptadas y/o de neutralización del conflicto social; la participación es limitada, está previsto de antemano quienes y cómo van a participar, no supera la posibilidad de opinar sobre temas ya determinados o tratados en un nivel de generalidad que no permite la percepción de todo lo que está implicado; no se reconocen las diferencias de poder e información que existen entre los actores sociales [...] se parte de un supuesto de homogeneidad social que sólo admite diferencias funcionales o generacionales... y no se clarifican los valores e intereses en juego que se diluyen en el marco de una concepción del desarrollo que se da por supuesta y aceptada.”*

Es difícil encontrar investigaciones sobre los procesos de desarrollo local que tomen el nuevo enfoque de complejidad reflexiva y tengan como marco la detección de estas tendencias regresivas para analizar las metodologías de intervención utilizadas y compararlas con los resultados e impactos logrados por las mismas. Las escasas contribuciones que existen se limitan al análisis teórico o descriptivo de una experiencia en particular²⁸. En algunos casos, sus autores han participado en el desarrollo de la propia experiencia, con lo cual es difícil dimensionar el grado de objetividad de las conclusiones planteadas. Prácticamente no existen estudios que analicen el impacto luego de la aplicación de estas metodologías.

La preocupación por analizar metodologías de modo comparativo para profundizar en los marcos conceptuales que las guían y poder mejorar las intervenciones en terreno, se ha profundizado durante los últimos años generándose una diversidad de Foros, Encuentros, Seminarios y Talleres donde el eje central es poner a consideración y analizar diversas experiencias de desarrollo local y planeamiento participativo. Como ejemplo de esta tendencia podemos nombrar el taller sobre Territorio y Desarrollo Sustentable realizado a fines de 2003 en Cali, Colombia²⁹. Otro ejemplo de esto es el Foro de Creatividad Peruana organizado en el marco de la Feria Peruana del Desarrollo impulsada con apoyo del Banco Mundial en 2001 donde se estudiaron experiencias exitosas, - en proceso o concluidas - que reflejaban con claridad el valor agregado que da la participación de la comunidad en los programas de combate a la pobreza. Varios casos fueron planes estratégicos

planificación estratégica. Los dilemas históricos y metropolitanos de Medellín ante la transmodernidad, en Revista Interamericana de Planificación (SIAP) 30 (117 y 118).

²⁸ Por ejemplo, los artículos de Lifschitz, R., Planificación y estrategia: la experiencia de Rosario; Mautone, A., Estrategia de desarrollo regional. Consideraciones acerca del Plan Estratégico de Rosario; Resse, E., El Plan Estratégico de Córdoba: la construcción de un proyecto programático de transformación de la ciudad; en Juan Carlos Venecia, comp., 1998. Políticas Públicas y Desarrollo Local, IDR, CEI – UNR, FLACSO, Rosario.

²⁹ Este encuentro fue convocado por la FAO, el IRD (Instituto para la Investigación del Desarrollo de Francia), la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y el Centro Internacional de Agricultura Tropical de Colombia. Ver <http://www.mpl.ird.fr/crea/fcrea/>

participativos de desarrollo local en distintos distritos del país³⁰. En la Asamblea fundacional de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, entre las actividades previstas también se incluirá un taller de confrontación de diversas experiencias de planeamiento estratégico llevadas adelante por Cities Alliance. El Proyecto DELNET de la OIT sería otro caso similar: es posible encontrar trabajos de técnicos e investigadores que cursan los módulos sobre Desarrollo Local describiendo y analizando experiencias de sus propios municipios.

La investigación de y en el desarrollo local

Sin embargo, ocurre en estos casos algo similar a lo ya descrito en relación a las contribuciones sobre experiencias individuales: quienes escriben o presentan los datos son directos involucrados en aquellos procesos que se intentan investigar. Esto produce como efecto que las descripciones que se realizan en la mayor parte de los casos tienden a resaltar los logros y acotan la crítica y la comprensión de los errores metodológicos. Tampoco se detienen en el análisis de las interacciones entre los participantes de los procesos y en muy pocos casos hay referencias directas a los impactos logrados en cuanto a generación de empleo/ingresos de la población.

Si esta carencia de antecedentes de investigación es un dato a nivel internacional, en la Argentina es aún mayor esta ausencia. Hay muy pocos trabajos donde se haya investigado en profundidad este tipo de herramientas y metodologías para el desarrollo local de modo comparado. Los estudios existentes además no analizan los impactos en la generación de trabajo ni toman como dato la pertinencia de las decisiones acerca de que sectores se apoyaría a partir del Plan. Por último la mayor parte de los relevamientos existentes toman experiencias ubicadas en la región Centro (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos).

Según Bárbara Altschuler³¹ existe *“una carencia de información sistematizada sobre la gestión de municipios en el área de producción y desarrollo local”*. En su informe sobre la situación de municipios en cuanto al desarrollo económico local, se basa en el Sistema de Información Productiva Municipal del Programa de Desarrollo Productivo Local (Prolocal) del Instituto Federal de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación que cuenta con 215 casos de municipios. Este relevamiento se realizó a través de una encuesta que ha recolectado datos por medio de un cuestionario semiestructurado, con preguntas abiertas y cerradas, y auto administrado. En esta encuesta hay un único informante por municipio que es la autoridad local designada por el gobierno local (generalmente el intendente o el responsable del área de producción), lo que también da un carácter sesgado a la información obtenida.

El estudio de Altschuler analiza los datos obtenidos describiendo entre otras variables:

³⁰ http://www.ventanacivil.org.pe/ultima/feria/fer_foro_00.htm

³¹ Altschuler, B, *Situación actual de los Municipios argentinos en cuanto al desarrollo económico local y la economía social*; http://www.desarrollosocial.gov.ar/foro/trabajos/Barbara_Altschuler.pdf

- las demandas de capacitación de los municipios en desarrollo local;
- el grado de institucionalización de las áreas que se dedican a este tema dentro de las estructuras municipales;
- la cantidad relativa de personal involucrado en tareas relacionadas con el desarrollo local;
- la existencia de planes estratégicos de desarrollo local, incluyendo una caracterización tipológica (planes participativos, integrales, con amplio consenso y ya en funcionamiento; planes realizados por convenios con universidades u otras instituciones externas al municipio; planes con menor nivel de participación de actores locales o sin consenso entre el sector público y el privado);
- la vinculación de los municipios con programas del gobierno nacional o provincial relacionados con el desarrollo productivo;
- la vinculación de los municipios con otras organizaciones a nivel local;
- las políticas de promoción encaradas por los municipios desde el punto de vista de los sectores productivos promovidos (primario, secundario, terciario) y de las estrategias de promoción basadas en diversos tipos de oportunidades (plantas ociosas, personal capacitado, exportación, mercado interno, sustitución de importaciones, agregado de valor local, nuevos tipos de productos o servicios).

Una conclusión que Altschuler apunta en su investigación es que *“existe una gran cantidad de municipios que comenzó a elaborarlo [al plan estratégico] pero solo llegó a la etapa de diagnóstico, en lo que inciden básicamente dos fenómenos: por un lado la explosión de la crisis económica, política y social hacia fines de 2001, que frenó este tipo de iniciativas, las cuales fueron reemplazadas en los hechos y agendas locales por acciones de corto plazo y resultados inmediatos, especialmente políticas de contención y asistencia social [...]. Por otro lado, más estructural, quizás por la falta de comprensión cabal del proceso de planificación de este tipo o la mala conducción del mismo, se produce la aparición durante el proceso de planificación estratégica participativa, de fuertes dificultades y conflictos para la concertación de actores.”*

Según Altschuler *“se impone la necesidad de capacitación de los actores y recursos humanos locales y regionales para gestionar sus propios planes y proyectos”*. En otro párrafo de su trabajo se afirma que *“la consideración de los entrevistados sobre la disposición de los actores locales para asociarse y cooperar es mala para el 48% de los casos [...] Esas apreciaciones se basan en la existencia de muchos conflictos en las experiencias asociativas, y en malas experiencias del pasado, lo cual requiere una atención especial en el diseño de políticas de economía social, las cuales deberán poseer un componente importante de fortalecimiento de las relaciones sociales y grupales de los actores participantes.”*

Finalmente, citaremos a Carlo Ferraro, quien en su estudio Desarrollo productivo local en Argentina, sostiene: *“En Argentina, durante la última década han ido surgiendo en forma lenta y no sistemática, los temas vinculados con el*

desarrollo productivo local, como producto de algunas experiencias concretas, que han conseguido dar respuesta desde los ámbitos locales a los cambios y transformaciones que ha enfrentado el país. Estamos en presencia de un proceso lento de aprendizaje y desarrollo de capacidades locales, en el que las experiencias son poco numerosas en función de los territorios involucrados, son incipientes debido a que están en proceso de evolución aun no consolidada y forman parte de iniciativas de tipo local donde no aparecen, en forma clara, los elementos ordenadores que puedan articularla desde el punto de vista de una estrategia de desarrollo que las contenga en el ámbito regional o provincial o más aún, en el ámbito nacional. [...] no contamos con una masa crítica de experiencias que hayan sido debidamente analizadas como producto de evaluaciones más o menos articuladas, que sirvan para generar un proceso de aprendizaje a partir de la propia experiencia y práctica de las mismas. Tampoco observamos que en la práctica se apliquen criterios generales y lineamientos de políticas que contemplen las enseñanzas que surgen de estas experiencias y que incorporen los rasgos propios que han surgido de su aplicación en el país o aquellas aplicadas en países vecinos o en lugares donde podríamos encontrar elementos interesantes para hacer benchmarking y generar instancias de aprendizaje.”

Este análisis del estado del conocimiento acerca de los métodos para el Planeamiento Estratégico del Desarrollo Local y de sus resultados - en Argentina, nos orienta hacia tres cuestiones centrales. La primera es que el objeto a investigar es de reciente aparición: la práctica de formulación de planes estratégicos y los procesos de desarrollo local no tienen más de diez años de historia en la Argentina. La segunda es que este conjunto de prácticas de gestión municipal no ha sido investigado en profundidad. La tercera - y seguramente la más crítica - es que, entonces, es muy poco lo que sabemos, excepto a través de indicadores y datos no construidos especialmente para ello - acerca de sus resultados, especialmente en lo que hace al impacto de esos procesos en el estímulo a la producción y la generación de empleo, trabajo e ingresos. El Proyecto que estamos iniciando apunta entonces a comenzar a cubrir este vacío, intentando construir, a través de la investigación-acción, un espacio para la producción crítica de metodologías y políticas de desarrollo local, considerando a la diversidad como el recurso fundamental para el desarrollo, y al planeamiento estratégico como un proceso donde la participación no es solamente un ritual de convocatoria multiactoral, sino la fórmula de instrumentación de la multiplicidad de saberes que forman el capital social y cultural de las también múltiples y diversas escenas locales y regionales.