

TITULO: “Planificación y Gestión Concertada del Desarrollo Local en Pequeños y Medianos Municipios Urbano-Rurales del Sudoeste Bonaerense”

AREA TEMATICA: Democracia, gobernanza, participación y desarrollo ¹

SUBTEMA: Participación ciudadana

Autores:

Porras Mariano – UPSO – mporras@upso.edu.ar

Kreder Araceli – UPSO – akreder@upso.edu.ar

Tomassini Juliana – UPSO - juliana.tomassini@upso.edu.ar

Tesan Claudio – UPSO – ctesan@upso.edu.ar

Bruno Martín – UPSO – mbruno@upso.edu.ar

Savoretti Andrea – UPSO – savoreti@upso.edu.ar

SINTESIS:

En los Pequeños y Medianos Municipios Urbanos Rurales (PyMMURs) del sudoeste bonaerense, el municipio es una institución omnipresente. A menor tamaño del distrito, mayor influencia en el quehacer de todos los días. Es, por lo general, el mayor generador de empleo, el genera y gestiona la mayor cantidad de recursos externos y el ámbito del que debe esperarse todo proyecto significativo para la comunidad. Sin embargo, la participación de la ciudadanía por canales formales e informales, manifestando exigencias, emprendiendo proyectos, resulta ser tan importante para sostener la capacidad de gestión local, como el liderazgo político para promover su desarrollo.

¹

De acuerdo a lo especificado en <http://www.congresoap.org.ar/metodologia.php>

En este sentido la visión institucional de la Universidad Provincial del Sudoeste es que el gobierno local puede ser asesorado y asistido en el diseño de actividades que promuevan el desarrollo en su distrito, pero en ningún caso el Programa de Desarrollo Local resultante parecería tener sustentabilidad en el tiempo si no es el mismo gobierno quien lleva adelante el liderazgo natural del proceso.

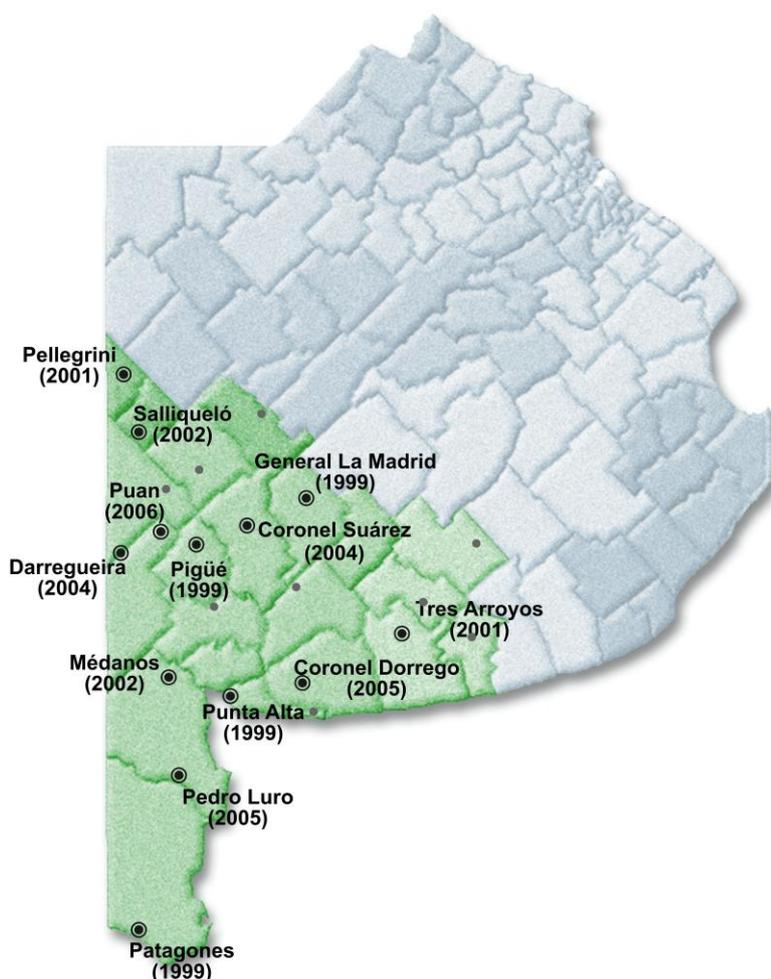
La construcción de una metodología integral y completamente a medida de las necesidades de los PyMMURs es la condición básica para efectuar intervenciones territoriales pertinentes, que promuevan la participación institucional y la concertación local. Ya lo dice Boisier (1998) “hay aquí entonces una tarea y una responsabilidad inmensa que recae en el mundo académico, puesto que la generación de un nuevo conocimiento supone superar las carencias metodológicas y epistemológicas, hecho que se erige como un desafío para el sistema educacional”.

Desde la UPSO, se viene trabajando tanto en el aspecto académico-metodológico como operativo referido al diseño y la implementación de Programas de Desarrollo local en el interior de la región del sudoeste bonaerense. Las características centrales de esta metodología pueden sintetizarse en los siguientes aspectos: Diseño a medida de las necesidades de cada distrito, planificación por etapas y pertenencia territorial de quienes asisten y acompañan el proceso de implementación de Programa de Desarrollo Local.

I. Introducción

La Universidad Provincial del Sudoeste (UPS) fue creada por Ley Provincial en el año 1994, puesta en marcha el 21 de septiembre de 2000 e ingresada como Organismo Descentralizado de la Provincia de Buenos Aires el 1 de abril de 2006.

Imparte educación emprendedora en diversos temas de interés local, en catorce municipios urbano-rurales del sudoeste bonaerense, combinando un programa de educación universitaria con perfil emprendedor con actividades de extensión en el ámbito regional.



La lógica educativa de la Universidad ha sido diseñada para contribuir con el logro de ciertos objetivos sociales: a) permitir que los jóvenes

sin recursos del interior de la región accedan a la educación universitaria, b) permitir también ese acceso a quienes en su oportunidad no quisieron o pudieron estudiar, y ahora por motivos familiares o de trabajo no pueden desplazarse hasta las grandes ciudades sedes de universidades nacionales, y c) evitar la migración de los recién graduados, lo que constituye una de las principales razones del estancamiento que se observa en estas localidades.

Para todo ello, dada la naturaleza de los pequeños y medianos municipios urbano-rurales (PyMMURs) fue necesario crear carreras innovadoras, que resultaran útiles para los objetivos planteados. Así se diseñaron Tecnicaturas Universitarias con perfil emprendedor, en distintos temas de interés local agroalimentos, agropecuarios, turismo, informática, gestión municipal y pymes.

Dado que estas localidades no están en situación de brindar un amplio espectro laboral a los graduados universitarios debido a su tamaño, se eligió la formación emprendedora que en principio permitirá a los Técnicos Universitarios de la UPSO optar, sea por motivación o necesidad, por implementar sus propios proyectos. Esto, al tiempo que da solución a sus problemas individuales, los convierte automáticamente en motores del desarrollo de su distrito.

En 2009 pone en marcha la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional. Esta carrera, que está orientada hacia la problemática de los pequeños y medianos municipios urbano rurales típicos del interior del país, se articula naturalmente con las Tecnicaturas Universitarias actuales, permitiendo a los egresados completar con dos años adicionales de estudio su formación

de grado, y al mismo tiempo incrementar sus capacidades para desempeñar a futuro el rol de promotores del desarrollo local.

Además del plano educativo, como parte de las actividades de extensión la UPSO ha acompañado a varios municipios en la planificación e implementación de sus Programas de Desarrollo Local (PDL) para fomentar el desarrollo local (DL) y contribuir al desarrollo armónico de su región de influencia.

El objetivo general del trabajo consiste en determinar los problemas y particularidades que se presentan, al momento de planificar un PDL en pequeños y medianos municipios urbano-rurales. Para ello se recurrirá a las experiencias realizadas por la Institución en programas, proyectos y actividades de desarrollo local y regional en municipios con estas características.

II. Enfoque institucional del Desarrollo local

La visión tradicional de la planificación del desarrollo local tiene su origen en Europa, y surge a partir de las necesidades de sus comunidades. Esta situación ha influido sensiblemente sobre las distintas metodologías de planificación del desarrollo. En un extremo encontramos aquellas que se enfocan en las problemáticas de los grandes centros urbanos, y en el otro están aquellas que, principalmente desde una óptica economicista, intentan resolver la problemática de la emigración de los espacios rurales.

El principal problema de estas metodologías² surge cuando se las intenta aplicar o adaptar a territorios o municipios que presentan ambas dimensiones: amplias áreas rurales rodeando centros urbanos pequeños o medianos. Las experiencias realizadas hasta ahora en algunos municipios de la provincia de Buenos Aires no han cubierto las expectativas, en particular de aquellos actores que desde el sector público local veían a priori en ellas un atractivo instrumento para democratizar y optimizar la gestión de estas actividades en el seno de sus comunidades.

La visión institucional que orienta el diseño y la implementación de los programas de desarrollo local (PDL), parte de concebir al DL como aquel proceso que incrementa el bienestar de la comunidad. Por lo tanto, una condición de base de estos programas es operar sobre el conjunto de actores locales, buscando generar nuevas capacidades y fortalecer las ya existentes, de forma tal que puedan hacer frente a los nuevos desafíos planteados por los procesos de globalización y descentralización del sector público.

En general los trabajos especializados en temas de DL, están sesgados a la problemática de las grandes urbes o en su extremo, al desarrollo específico del sector rural. Cuando se trata de enfrentar el problema del DL en un territorio que abarca el total de un distrito urbano-rural, hay que tener conciencia de que se enfrenta a un nuevo desafío, y que no se encontrará gran ayuda recurriendo a las soluciones planteadas desde lo propuesto en la bibliografía.

Para la UPSO, el DL es *un proceso en el cual se llevan a cabo un conjunto de actividades y transformaciones que contribuyen a aumentar el*

² En años recientes muchos autores reconocidos en la literatura del desarrollo local, han comenzado a cuestionar tanto los resultados como la metodología misma de la planificación estratégica: Arocena (2001), Boisier (1999), Madoery (2003), Gorenstein (2000), Pelli (2000).

bienestar de la población. Puede apreciarse que esta visión excede la mera concepción economicista que, al menos en la práctica, predomina en las experiencias llevadas a cabo hasta la fecha. Según esta concepción el interés no sólo se centra en el apoyo a la actividad productiva, tendiente a mejorar la situación económica sino también en el apoyo para la implementación o el fortalecimiento de emprendimientos sociales y culturales, que pueden contribuir fuertemente al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Otro aspecto de esta concepción es que *los procesos de desarrollo debieran ser liderados por los gobiernos locales.* Las probabilidades de éxito de un PDL disminuyen sensiblemente si no son avaladas por quienes han sido elegidos por la comunidad para administrar los fondos públicos locales e implementar su proyecto durante los cuatro años en curso. El gobierno local tiene el derecho ganado en las urnas, y a la vez la obligación, de liderar las iniciativas tendientes a generar un proceso de esta naturaleza. En ese contexto, la UPSO tiene claro como institución que su rol es el de colaborar con todos los medios y capacidades a su alcance, pero no competir por el control del manejo del proceso.

Por último, la intención de la universidad es adquirir un alto grado de especialización en la problemática del desarrollo, pero *centrada en el caso específico de los pequeños y medianos distritos urbano-rurales* del tipo de los que se encuentran en el sudoeste bonaerense. Las grandes diferencias que existen en estos municipios, desde lo cultural a lo productivo, y los distintos problemas, anhelos y necesidades de sus habitantes, hacen que en muchos casos las propuestas o las soluciones que se manejan para el desarrollo local

en ámbitos urbanos no puedan trasladarse, al menos en forma directa, a estas zonas del interior provincial.

La UPSO ha llevado adelante PDL en Pellegrini y Salliqueló en 2006 y 2007 y participado activamente en actividades de desarrollo local en Daireaux, Tornquist, Monte Hermoso, Olavarria y Gral. Lamadrid. Los PDL han tenido, desde su concepción, un enfoque diferente al utilizado habitualmente en la programación estratégica “tradicional”. Las características diferenciales más relevantes son las siguientes:

Diseños “a medida”: Cuando se busca información sobre planificación del desarrollo en distritos pequeños o medianos, en donde la producción agropecuaria es la principal fuente de recursos, es posible encontrar referencias de algunos casos aislados. Sin embargo, a pesar de estas tareas deban realizarse en distritos urbano-rurales con características económicas y demográficas similares, siempre aparecen diferencias culturales, a veces profundas, que obligan a programar actividades muy diferentes y “a medida” para conseguir los efectos deseados.

Programación por etapas: Las actividades son diseñadas y ejecutadas en etapas consecutivas. En cada una de ellas se llevan a cabo las actividades planificadas en la etapa anterior y se proponen las actividades para la etapa subsiguiente. Esto conduce además a una revisión continua, tanto del diagnóstico como de las líneas estratégicas o actividades planificadas en un comienzo. Nótese las ventajas del gran pragmatismo que impregna a los PDL impulsados por la UPSO, ya que los cambios dinámicos que se suscitan en las disímiles realidades de las diferentes comunidades, son difíciles de estimar de antemano. El hecho de plantear un Programa por etapas brinda la posibilidad

de ir resolviendo, paso a paso, los múltiples problemas operativos que surgen de la aplicación este tipo de políticas integrales.

Pertenencia Territorial: La participación de la UPSO en PDL, se realiza en municipios donde posee una sede académica. Este hecho refuerza el compromiso de la Institución con el programa en todas sus etapas, garantizando tanto el diseño de actividades realizables, como su participación y responsabilidad en la implementación de las mismas.

III. Algunas consideraciones previas.

Como ya dijimos, un punto central que debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar un PDL es que la única institución legítimamente habilitada por la sociedad para liderar el proceso es el gobierno local. Cuenta con el poder otorgado por los ciudadanos mediante el voto. En él han depositado la confianza para conducir el futuro del partido por un período determinado. Es por ello que cualquier otra institución, sólo podrá asesorar y acompañar al gobierno local en todo lo que éste quiera llevar a cabo y que ha planteado como plataforma política.

Los especialistas en DL de la UPSO han venido trabajando en el diseño de herramientas para facilitar los PDL en los PyMMURs, que proponen una participación de la institución educativa diferente a la tradicional a lo largo del proceso. Algunas de las características de la metodología propuesta son³:

³ “**Universidades y desarrollo local, el caso de la Universidad Provincial del Sudoeste**”. I Coloquio Regional – III Coloquio Local ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, ESTADO Y UNIVERSIDAD: UNA ARTICULACIÓN POSIBLE PARA PENSAR EL DESARROLLO LOCAL

- Permanente articulación con el gobierno local para definir las líneas de interés, garantizando de esta manera la consistencia de cualquier propuesta con el plan de gobierno vigente.
- Conformación de un equipo de trabajo con integrantes locales que aporten la visión de la comunidad y propicien la continuidad de las actividades más allá de los cambios de gobierno.
- Diseño de las actividades teniendo en cuenta la opinión de la comunidad obtenida de manera indirecta, a través de referentes locales y de consultas a sectores representativos de la comunidad. No se adopta como metodología la participación masiva a través de talleres comunitarios.
- Se favorece la participación de la comunidad de manera gradual, comenzando por las instituciones del ámbito económico, socio-cultural, y del gobierno local.
- Se diseñan las actividades en etapas sucesivas, de duración no superior a un año. Esto permite incluir permanentemente los cambios ocurridos en la comunidad para la planificación de la etapa siguiente. Por la naturaleza de esta propuesta, las fases de organización y ejecución se suceden de manera permanente mientras así lo resuelva el gobierno local.
- Se propone una comprometida participación de la Universidad. La misma se extiende más allá de las primeras fases del PDL. Esta situación induce a un diseño responsable de actividades

realizables, ya que debido a la presencia de la Universidad en el distrito, su participación es, en alguna medida, de carácter permanente.

IV. Metodología implementada.

La metodología sugerida por la universidad que combina elementos conocidos con desarrollos originales, puede sintetizarse en las siguientes etapas:

Una primera visión de la secuencia propuesta revela el reemplazo del plan estratégico clásico, que incluye todo el programa sistemático, por una planificación por etapas que lista las actividades que parece más conveniente realizar durante un lapso de tiempo predeterminado, en general un año calendario. Esta planificación de corto plazo, que mantiene en el largo plazo la intención de contribuir al incremento del bienestar de la comunidad, tiene dos ventajas: a) permite definir un conjunto de actividades realizables con el presupuesto de base disponible para el año entrante, b) permite analizar el avance del programa, y reactualizar periódicamente el diagnóstico de situación local, que pudo incluso verse modificado por el propio accionar del PDL.

Además del cambio en la planificación, se incorporará la sugerencia de que para garantizar los resultados esperados, la institución que asesore en el PDL (Universidad, consultora o agencia de desarrollo), debería participar y corresponsabilizarse de la ejecución de las actividades previstas y propuestas por las mismas. Esto, a la vez que facilita la concreción del programa, obliga a

dicha institución a una planificación realizable, ya que no le convendrá proponer metas que luego resulten difíciles de alcanzar.

Algunas de las características más significativas de la metodología utilizada, a partir de la experiencia adquirida por los participantes en los PDL ya realizados:

Líneas estratégicas y actividades: La definición de estrategias no es un producto estático, sino un proceso dinámico y continuo, que a partir de las acciones implementadas y la evaluación de su efecto, puede corregir o confirmar rumbos y prioridades. Más que planificar estratégicamente, lo importante es lograr que la comunidad piense estratégicamente. Luego de haber consensuado y definido los ejes o líneas estratégicas, se planifica el conjunto de actividades a realizar en la primera etapa. Desde el punto de vista metodológico, resulta indispensable para la continuidad del PDL diseñar en la primera etapa un conjunto de actividades realizables en el corto plazo, que satisfaga las expectativas que siempre genera el comienzo de un proceso de planificación. Para ello es de vital importancia incorporar o poner en marcha proyectos que hasta entonces eran liderados o impulsados por las instituciones intermedias y/o el gobierno local. Al hacerlo, el programa logra convertir a acciones que hasta el momento eran visualizadas como sectoriales o específicas, en aportes al desarrollo común. Por otra parte, siempre teniendo presente las capacidades y el potencial de los actores locales y del equipo de trabajo, se diseñan proyectos con el objetivo de fortalecerlas, y que en el mediano y largo plazo puedan ganar autonomía y tener una participación más activa, no sólo en las actividades programadas, sino también en el diseño del

PDL.

Planificación y Participación: Es conveniente aclarar la naturaleza de la participación de los actores locales en el proceso de planificación. Desde la institución se ha planteado un enfoque muy diferente al tradicional. Disponer de un importante número de miembros locales en el grupo técnico de trabajo permitió desarrollar relevamientos basados en encuestas generales y entrevistas a referentes locales. En efecto, no se interactúa sólo con los interesados en la propuesta, como son los que asisten voluntariamente a las reuniones, sino con una muestra mucho más representativa del total de la comunidad, algunos de los cuales ni siquiera tienen interés manifiesto de partida en el proyecto. Además, al no propiciar ámbitos donde un moderador induce y la comunidad opina, se evitan sinergias que llevan a muchos de los asistentes a adoptar una actitud de reclamo, la que no debe confundirse con una actitud participativa. En nuestro caso se ha preferido sacrificar las potenciales ventajas de una inclusión fomentada desde el inicio, y privilegiar la búsqueda de propuestas. Se espera que la participación de todos los interesados se produzca conforme avanza el Programa.

Finalmente, quizás las contribuciones más originales de esta metodología sean ciertas herramientas y actividades diseñadas por la UPSO, disponibles y probadas en distintas localidades, que sirven a diferentes propósitos, todos tendientes a generar mayor inclusión y participación de los sectores y referentes locales, a la capacitación institucional y ciudadana, o a apoyar la realización de proyectos individuales.

V. Conclusiones y Perspectivas

La necesidad de obtener una metodología integral y completamente a medida de las necesidades de los PyMMURs coincide con la apreciación que resume muy bien Boisier (1998): "...la construcción de un nuevo conocimiento es la condición básica para efectuar "intervenciones territoriales" inteligentes. Hay aquí entonces una tarea y una responsabilidad inmensa que recae en el mundo académico, puesto que la generación de un nuevo conocimiento supone superar nuestras carencias metodológicas y epistemológicas y ello es una tarea del sistema educacional".

La metodología desarrollada por la UPSO, fruto de la realización efectiva del trabajo de diseño, planificación y ejecución de PDL en el Sudoeste Bonaerense, ha generado experiencias positivas para su aplicación en distritos urbano-rurales del interior de la provincia de Buenos Aires. La implementación de los programas de desarrollo utilizando esta metodología revela y resalta la importancia de contar con instituciones no siempre bien valoradas, pero que presentan pertenencia territorial, compromiso con la comunidad a largo plazo y capacidades técnicas locales.

El principal inconveniente que puede presentar este desarrollo metodológico, es la necesidad de disponer en forma permanente en estos distritos de una institución educativa con presencia local comprometida con el desarrollo de la comunidad. En general, las universidades se encuentran asentadas en las grandes ciudades, y por lo tanto no pueden ofrecer las condiciones de pertenencia y pertinencia territorial necesarias. Y aquí radica la principal ventaja que posee la UPSO. Por el otro lado, una desventaja asociada

a este tipo de diseños a medida, es que requiere una gran disponibilidad de recursos humanos calificados, por lo que sólo pueden llevarse a cabo simultáneamente estas actividades en un número limitado de distritos.

VI. Referencias Bibliográficas

- Arocena, J.: “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Ediciones Santillana (2001).
- Boisier, S.: “Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales”, en Anales de geografía de la universidad complutense, nº 18, Madrid, España (1998).
- Boisier, S.: “Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?”, Estudios Sociales Nº 103, C.P.U, Santiago de Chile, agosto (1999).
- Gorenstein, S.: “Gestión del desarrollo local/regional en contextos rural-urbanos del interior pampeano”, Mimeo, CONICET, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca (2000).
- Madoery, O.: “¿Cómo aproximarnos al desarrollo local desde una perspectiva política?”, Panel: La articulación del poder local con el desarrollo económico, VI Seminario Internacional de la Unidad Temática de Desarrollo Urbano, Buenos Aires, 3 y 4 de junio (2003).
- Pelli, M.: “Planificación... ¿estratégica? Un largo camino por recorrer”, Programa a Distancia de Formación, Información, Asistencia Técnica y Trabajo en Red en Desarrollo Local, DelNet, noviembre (2000)
- Porras, J.A.; Vigier, H.P.; Partal, C.; Savoretti, A. El rol de la UPSO en los Programas de Desarrollo Local del sudoeste bonaerense
- PORRAS, Erica; KREDER Araceli; TESAN, Claudio; SAVORETTI, Andrea; PORRAS José: “*Universidades y desarrollo local, el caso de la Universidad Provincial del Sudoeste*”. I Coloquio Regional – III Coloquio Local Organizaciones de la Sociedad Civil, Estado y Universidad: una articulación

posible para pensar el Desarrollo Local; Universidad Nacional del Litoral; Santa
Fé, agosto, 2008.