

## DEL DESARROLLO LOCAL AL DESARROLLO REGIONAL. DIFERENCIAS Y DESAFÍO METODOLÓGICO



### Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible (CEDETS)

**Expositor: Ing. PORRAS, José A.**

Grupo de trabajo: Dra. E. M. Porrás, Lic. M. Chrestía, Lic. E. M. Ferrada,  
Ing. D. de la Iglesia

<https://www.upso.edu.ar/cedets>

[jporras@upso.edu.ar](mailto:jporras@upso.edu.ar)

## PRESENTACIÓN

Este trabajo trata sobre una problemática clásica dentro del tema territorial (cuál es el espacio político-geográfico que abarca lo local y cuál lo regional), cuyo efecto, desde el enfoque del desarrollo, no se limita a la mera controversia en el campo académico. De hecho, que el caso de interés sea uno u otro, tiene gran importancia en la definición de la metodología más adecuada para iniciar y sostener en el tiempo a esos procesos. Como se verá, una interpretación que distinga al Desarrollo Local (DL) del Desarrollo Regional (DR) como la que aquí se presenta, permite incluir como entorno geográfico de interés, a cualquier tipo de territorio y al mismo tiempo, diferenciar a los que requieren un tipo de metodología de aquellos otros que exigirían otra significativamente diferente. Sin embargo, el actual estado de situación es que para los casos que aquí se clasifican como de DR, al menos en el país, aún no se ha reportado una metodología de planificación estratégica endógena y participativa específica, y por ende, tampoco aplicaciones a escala. La contribución de este trabajo, en cualquier caso, es clarificar distintos aspectos de la problemática, lo que siempre es el primer paso para encontrar una solución a la misma.

## METODOLOGÍA

El presente es un trabajo de naturaleza teórico-conceptual, que al tiempo que intenta reflejar la importancia del desarrollo territorial, analiza una problemática de difícil solución en el tema que probablemente sea la razón más significativa de la ausencia de resultados exitosos. Los planteos aquí expuestos se apoyan en resultados previos teórico-prácticos a escala local. Esos resultados conducen a consideraciones generales que, al ser extendidas a la escala regional, permiten anticipar las dificultades que se presentarán al plantear un proceso planificado de DR. Un mayor detalle de las bases del planteo de la problemática que aquí se analiza, puede encontrarse en un trabajo previo (Porrás, 2013)<sup>1</sup>.

## RESULTADOS

Para simplificar el análisis, en lo que sigue se aplican dos criterios en principio compatibles con la naturaleza de todos los Centros CIC:

<sup>1</sup> Porrás, E. (2013). Propuesta Metodológica para Potenciar el Desarrollo Local en Pequeños y Medianos Municipios Urbano-Rurales del Sudoeste Bonaerense. Tesis Doctoral. Universidad Nacional del Sur.

- a) Se refiere toda la discusión a territorios del tipo de los de la provincia de Buenos Aires.
- b) Se asume como región de interés del proceso de desarrollo, al entorno geográfico de influencia del Centro y/o de la respectiva Universidad.

Bajo estas simples consideraciones generales se desarrollarán, en las próximas secciones, distintos aspectos de la temática descrita en la Presentación.

### ***Roles centrales en procesos endógenos y participativos de desarrollo territorial.***

Es evidente que los roles claves intervinientes en la puesta en marcha de un proceso de desarrollo territorial y para su sostenimiento en el tiempo, en caso de que se haya planteado según las buenas reglas del arte (planificado estratégicamente en forma endógena y participativa), son esencialmente tres: el Promotor, el Experto y los Representantes de la Comunidad. Bajo esas denominaciones se puede distinguir a quienes tienen a su cargo respectivamente las funciones de: a) promover el proceso, validando social y políticamente su inicio y evolución, y aportando los recursos necesarios para ello (promotor); b) asesorar metodológicamente a quienes actúan en las distintas etapas del proceso, para lo cual el actor que desempeña ese rol debe poseer la necesaria formación y experiencia en el tema (experto); y c) plantear las necesidades y los anhelos, priorizarlos, y consensuar la adopción de los objetivos de corto y largo plazo del proceso, así como de cada una de las actividades a realizar (representantes de la comunidad<sup>2</sup>).

### ***Actores ideales para cubrir los roles centrales en un proceso de desarrollo municipal.***

Cuando el entorno geográfico de interés, motivo de un proceso de desarrollo estratégico endógeno y participativo, es un municipio, cabe preguntarse cuáles serían los actores ideales para desempeñar los distintos roles que la actividad requiere, en particular los que se acaban de definir como centrales. Si se entiende como actores ideales a aquellos que tienen mejor condición de desempeñar el rol (asumiendo que de ser elegidos invertirían en el proceso máxima voluntad, capacidades, esfuerzo y dedicación), los que surgen naturalmente de un análisis hecho sobre bases técnicas serían:

**Promotor:** el actor ideal para cubrir este rol sería el *Gobierno Local (GL)*. Esta afirmación se basa fundamentalmente en tres razones: a) el GL es quien maneja los recursos públicos, únicos por su naturaleza y magnitud capaces de financiar el proceso, b) el GL es el elegido por la comunidad para que implemente el proyecto de mejoramiento y crecimiento municipal, c) el GL es quien cuenta con los medios y las capacidades para gestionar, luego de la planificación, la eventual financiación y la ejecución de las actividades planificadas que no puedan realizar las propias instituciones locales.

**Experto:** lo ideal es que este rol lo desempeñe la *Universidad de la región (U)*, a través de una o más de sus Facultades y/o Centros de I+D (elección condicionada a que la U disponga de las capacidades y experiencia requeridas en el tema). De ser así, sus desplazamientos exigirían menores recursos, su conocimiento específico del ámbito geográfico de interés permitiría a sus agentes manejarse con mayor idoneidad, y hasta eventualmente, evitar gasto de tiempo y recursos en un diagnóstico que raramente aporta datos que los lugareños no conozcan.

**Representantes de la Comunidad:** Los actores ideales para desempeñar este rol son los *Referentes Institucionales (RI)*. Las razones son varias: a) una invitación abierta a participar a todos los miembros de la comunidad, buscando participación completa, que por distintos motivos, en la práctica no resulta viable ni eficaz; b) una convocatoria limitada a notables locales, plantea el problema

---

<sup>2</sup> La intervención directa de los representantes de la comunidad en un proceso de desarrollo legitima la actividad toda, siendo además lo que le confiere (en particular a su planificación) el carácter de participativo.

frecuentemente complejo, de justificar cada elección y eventuales descartes; c) los RI han dado prueba, por el solo hecho de serlo, de su vocación de servicio y de su disposición a trabajar para el bien común.

### ***La situación del CEDETS en el tema.***

La definición previa de roles y actores ideales puede parecer a primera vista sólo un detalle técnico, pero ha sido central para el análisis metodológico de los procesos de desarrollo planificado, realizado por el CEDETS. En particular, ha servido para convenir una definición interna pero precisa, entre DL y DR, definición que sirve para poner en evidencia significativas diferencias entre uno y otro proceso, lo que conduce a la necesidad de diseñar metodologías distintas. Es interesante que a la fecha aún no se haya consensuado en la bibliografía especializada la cuestión de qué es lo local y qué lo regional. La falta de una definición común se agrava en el marco de una cultura consolidada que encuentra normal definir como región a ámbitos geográficos del tipo del Mercosur (conjunto de países), del NOA (conjunto de provincias), o del Sudoeste Bonaerense (conjunto de municipios). Y aunque este trabajo no está orientado a contribuir a la controversia de qué es una región, sí a diferenciarla como territorio, solo a los fines del desarrollo territorial.

En el caso del CEDETS y del proceso de desarrollo territorial que se está llevando a cabo en el Municipio de Tres Arroyos (que se denominó PRODESTA<sup>3</sup>), los roles centrales fueron cubiertos por los ya definidos como actores ideales. Este proceso, según la diferenciación propuesta por el Centro, sería de DL. Un resumen de la situación del PRODESTA indica que el convenio inicial que vinculó al CEDETS con el Municipio, se firmó a fines de 2013; entre 2014 y 2015 se completó el Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030, que a la fecha, se está cursando el tercer año de la denominada Etapa Sostenible (la de ejecución de las actividades planificadas), gestionada a través de una estructura participativa donde los tres actores ideales continúan interviniendo activamente. Es básicamente debido a esta circunstancia que la marcha del proceso puede calificarse de exitosa, con un grado de avance en alguna medida inédito. Una Tesis Doctoral en Economía ya fue aprobada en el tema, y otra (en Ciencias de la Administración), se espera sea completada en el curso del presente año. Ambas Tesis se abocan desde diferentes perspectivas a la investigación metodológica de los procesos planificados de DL.

En este punto, en 2015 el CEDETS instó a su línea de Desarrollo Local y Regional a trabajar sobre un proceso de desarrollo planificado estratégico de la totalidad del sudoeste bonaerense. Además del aporte a la comunidad que se podría derivar de estos trabajos, se consideró que la distinta naturaleza del territorio, al menos en lo que respecta a su división política (en su conjunto conforma la Sexta Sección Electoral de la Provincia), aportaría un nuevo enfoque y nuevas experiencias al grupo. Con tal fin, se diseñó otra Tesis Doctoral en Ciencias de la Administración y se gestionó ante la CIC la correspondiente Beca Doctoral, cursando ahora su tercer año.

### ***Diferencias metodológicas entre DL y DR.***

Ya se ha indicado quienes serían los actores ideales, a juicio de los autores, para desempeñar los roles centrales de un proceso que abarcara el total de un municipio, al que definieron como de desarrollo local. Ésa fue la circunstancia en la que se planteó y se está desarrollando el PRODESTA, y hasta la fecha, su funcionamiento continuado a lo largo de casi cinco años, si bien no se puede asegurar que confirma, al menos sí que no desmiente el valor de que quienes participen sean los actores ideales.

---

<sup>3</sup> Se está haciendo referencia al Proceso de Desarrollo Estratégico de Tres Arroyos (PRODESTA), actualmente cursando su tercer año de la Etapa Sostenible (posterior a la finalización del respectivo Plan Estratégico Participativo). Para mayor información ver [www.prodesta.org.ar](http://www.prodesta.org.ar)

En simultáneo, con la reciente puesta en marcha del Programa de Crecimiento e Integración Regional (PROCIR), hasta el momento solo una iniciativa de carácter institucional del CEDETS, se abrió una etapa de estudio con el objeto de diseñar una metodología adecuada para iniciar y sostener en el tiempo a un proceso de desarrollo territorial que abarcara su región de influencia: el sudoeste bonaerense (SOB) (Se asume aquí que el SOB se corresponde con la Sexta Sección Electoral de la Provincia, por lo que está conformado por un total de 22 municipios). La primera etapa de revisión de la bibliografía específica remitió a casos particulares, en donde por lo general los proyectos que abarcaban más de un municipio eran generados externamente, o sea, eran el resultado de una iniciativa de la Provincia o de la Nación, y/o se limitaban a impulsar un área determinada, i.e. tenían como fin el desarrollo productivo, o el sociocultural, o el económico, o algún otro.

Frente a esa información, se celebraron reuniones internas para precisar el tipo de desarrollo territorial al cual se orientaría el trabajo, y se decidió comenzar trabajando en el caso más ambicioso. El caso inicial a estudiar sería entonces uno que tome en cuenta los siguientes principios y condiciones:

- a) El objeto del proceso de desarrollo regional no será específico sino integral, y puede resumirse diciendo que incluirá en principio a toda actividad de naturaleza multimunicipal que contribuya a incrementar la calidad de vida de la población del SOB.
- b) La promoción del proceso será endógena. En otras palabras, el proceso deberá financiarse con recursos propios o gestionados por referentes regionales, para garantizar que las actividades seleccionadas respondan a las reales necesidades y anhelos de sus habitantes.
- c) El PROCIR satisfará las mejores reglas del arte, es decir que en lo posible, se basará en una planificación estratégica coordinada por expertos y realizada en forma participativa.

Así definido el problema, se continuó la búsqueda bibliográfica, esta vez orientada con mayor precisión. El resultado hasta el momento ha sido nulo. En otras palabras, no se han encontrado reportes de ninguna metodología ni de ninguna experiencia exitosa que contemple todas las características indicadas arriba. En paralelo, se avanza en la búsqueda de una metodología propia, a partir del análisis y el procesamiento de las variadas experiencias que atesoran los agentes propios, adquiridas desde los tiempos fundacionales de la Universidad Provincial del Sudoeste. Las dificultades encontradas son varias. Las más importantes que surgen de un primer análisis, están relacionadas con tres hechos: en primer lugar no es evidente, como ocurría con lo local, cuáles serían al menos dos de los tres actores ideales para desempeñar los roles centrales del eventual proceso (el promotor y los referentes de la comunidad); en segundo lugar, la casi ausencia de instituciones regionales, a lo que se suma la dispersión de las instituciones municipales; en tercer y último lugar, los costos en tiempo y recursos involucrados en potenciales talleres participativos, prohibitivos para un territorio que en principio no dispone, como sí ocurre en cada municipio, de recursos propios.

## CONCLUSIONES

La implementación de un proceso endógeno de DR, basado en la planificación estratégica participativa, enfrenta una serie de dificultades que probablemente sean la causa de que prácticamente todos los trabajos reportados en la bibliografía se refieran a procesos de DL. El CEDETS ha decidido analizar el problema y eventualmente encontrar una metodología óptima para conducir el proceso a escala. Es probable que en el camino a concretar este objetivo, tenga que resignar alguno de los requisitos de calidad exigibles, en cuyo caso lo que se alcanzaría, sería un óptimo sujeto a restricciones. La idea es sin embargo, a la fecha, agotar las alternativas de resolver el problema sin restricciones.