



CUARTO CONGRESO INTERNACIONAL
CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

EL CEDETS Y UN CASO A ESCALA DE DESARROLLO LOCAL

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

EL CEDETS Y UN CASO A ESCALA DE DESARROLLO LOCAL

E. Porras, M. Chrestia, J. Porras¹

Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible (CEDETS)
cedets.upso.cic@gmail.com

RESUMEN

En el presente trabajo se describen aspectos relevantes de una metodología de desarrollo local para pequeños o medianos municipios urbano-rurales, surgida a partir de experiencias previas y de una reciente implementación exitosa a escala real. La característica saliente de la metodología es que todo en ella está orientado a lograr que las actividades planteadas en el plan estratégico y participativo de los distritos efectivamente se concreten, es decir, que el proceso de desarrollo continúe, e incluso se enriquezca, durante todo el período previsto. En otras palabras, su objetivo es implementar un proceso sistemático y estratégico de desarrollo local, que se caracterice por ser no solo endógeno y participativo, sino también sostenible en el tiempo. Para esto, se detalla primero la metodología propia (metodología original) que fue consensuada con el Gobierno Municipal de Tres Arroyos, provincia de Buenos Aires, al momento de iniciar las actividades. Luego se describe en líneas generales el proceso que está teniendo lugar en ese distrito y, en simultáneo, cómo la realidad particular de esa comunidad fue interactuando con la teoría, induciendo modificaciones a la propuesta original y, de esa forma, mejorándola.

Palabras clave: desarrollo local, metodología de desarrollo local, planificación estratégica.

¹ Erica Porras: Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sustentable, CEDETS (UPSO-CIC), erica.porras@upso.edu.ar. Mariana Chrestia: CEDETS (UPSO-CIC), mariana.chrestia@upso.edu.ar. José Porras: CEDETS (UPSO-CIC), jporras@upso.edu.ar.

ANTECEDENTES

Los antecedentes del Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible (CEDETS) en el tema del desarrollo local, entendiendo a este último como la suma de actividades que contribuyen al bienestar de la comunidad de su región de influencia, se remontan a su misma creación. De hecho, el haber nacido de la iniciativa conjunta de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) y la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO), que daba carácter estatutario a su vocación por contribuir al desarrollo armónico del sudoeste bonaerense (SOB), ya marcaba su cultura, y por ende, el que sería su futuro camino.

Al momento de decidir cuáles serían sus líneas de investigación, la de desarrollo local y regional fue naturalmente una de ellas. Para el Centro, lo local se circunscribe al municipio y lo regional se extiende a un conjunto de municipios. Se consideran actividades de desarrollo regional todas las involucradas en el diseño, el apoyo y la participación en la ejecución de proyectos que involucran de forma directa a más de un municipio.

De acuerdo con estos lineamientos, una de las primeras tareas realizadas por los agentes del CEDETS fue el diseño general y particular de la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional, que desde hace varios años viene dictándose en distintas localidades del SOB. De hecho, ya se cuenta con graduados de esta carrera en diversas localidades de la región.

Al mismo tiempo, el Centro planteó un ambicioso programa de formación de posgrado para sus agentes, en las distintas líneas temáticas de interés. En particular, en el área de desarrollo territorial, a fines de 2013 se alcanzaba el primer graduado doctoral en Economía. Este cursó sus estudios, como lo hace la mayoría de los agentes del CEDETS, en la Escuela de Posgrado de la UNS. A la fecha, otro estudiante de posgrado está a punto de completar su tesis y un tercero se encuentra en nivel avanzado en la realización de cursos doctorales. En los tres casos, los estudios correspondientes fueron financiados con becas de la CIC, principal soporte –junto a la UPSO– del progreso de estas actividades.

FUNDAMENTOS

La metodología que inicialmente sirvió de base para el trabajo que el CEDETS convino implementar en el municipio de Tres Arroyos a partir de 2014 fue propia, y elaborada a partir de un trabajo de investigación que se apoyó en varias experiencias previas de la institución. Entre los puntos de mayor interés de ese trabajo figuraba el hecho de que se asumía que la planificación estratégica del territorio no equivalía a desarrollo. Que el verdadero desarrollo endógeno recién comenzaría a ocurrir a partir de haber completado dicha planificación, y al avanzar en forma sistemática y según lo previsto en la implementación de las acciones proyectadas. Por esto, se dividía el proceso de desarrollo local (DL) en tres fases, a la tercera de las cuales se denominaba *sostenible* (o de desarrollo propiamente dicho) y duraría hasta el final del plazo previsto en la planificación.

Otra característica por resaltar, ya que en la práctica se reveló como muy útil, fue la flexibilidad que se planteó que debía tener la misma metodología, para adecuarse a las particularidades del territorio por desarrollar. De hecho, asumiendo que así sucedería, se incorporó al equipo de trabajo a una becaria ingresante de la CIC, y posteriormente se le asignó un trabajo de tesis donde, entre otras consideraciones científicas, debería exponer las experiencias recogidas de la aplicación de la metodología original y explicitar las razones de las sucesivas modificaciones realizadas en ella.

Justamente, son los nuevos elementos incorporados a la propuesta original los que han llevado al CEDETS a disponer de sus herramientas actuales, que conforman de hecho una metodología más adecuada a la realidad de los municipios urbano-rurales de la región. De todas formas, y aun con las mejoras agregadas, permanece incluido en ella el criterio de flexibilidad, ya que se descuenta que cada intervención futura del Centro en otros territorios deberá incorporar necesariamente elementos nuevos, de acuerdo con las características propias del lugar y de sus habitantes.

En lo que sigue, se analiza en detalle la evolución metodológica mencionada, acompañada de una descripción del proceso ocurrido en estos años en el municipio de Tres Arroyos.

DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA ORIGINAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

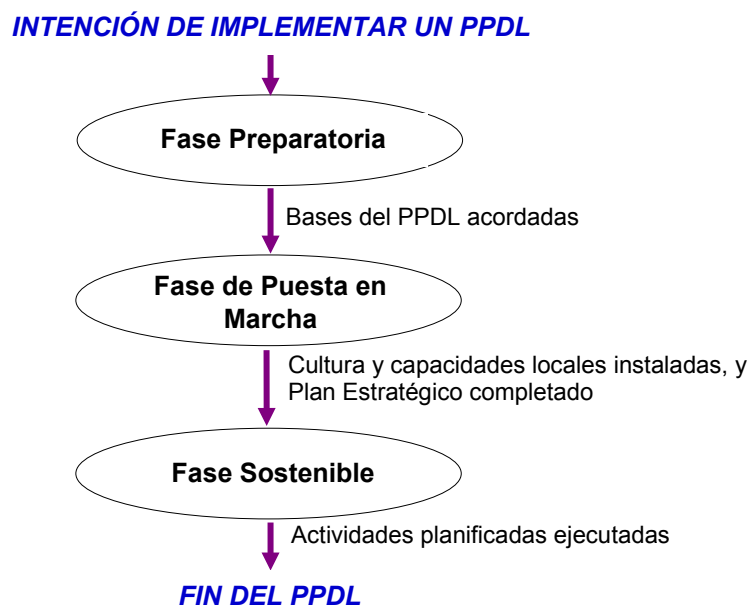
La que aquí se denominará metodología original (MO) es la ya aludida metodología propia (Porras, 2013)², que fue generada con el fin de facilitar la implementación de un proceso de desarrollo local participativo y endógeno, con condiciones de ser sostenible en el tiempo. En la elaboración de la MO se consideraron las problemáticas reportadas en la literatura, que pueden consultarse en el trabajo antes mencionado, y experiencias a escala adquiridas en años previos por equipos de trabajo de la UPSO, que trabajaron en el tema en pequeños municipios del SOB³. Una vez completada, se consensuó aplicar la metodología en un municipio del sudoeste de la provincia de Buenos Aires, el de Tres Arroyos, cuyo gobierno local tenía por entonces intención de avanzar en un proceso de esta naturaleza. Además de su importancia como actividad de extensión científico-tecnológica, esta tarea permitiría testear la MO a escala real y eventualmente mejorarla.

En esencia, la MO propone el diseño de un proceso planificado de desarrollo local (PPDL) con participación limitada, conformado por las tres fases bien diferenciadas que se esquematizan en la figura 1 y se describen a continuación.

² La MO fue desarrollada en la TESIS DOCTORAL de una de las autoras del presente trabajo, en el marco de una beca de la CIC.

³ Algunas reflexiones sobre estas experiencias previas de DL llevadas a cabo por la UPSO pueden encontrarse en Porras *et al.* (2008; 2009).

Figura 1. Formato general de la propuesta metodológica original



Fuente: Porras, 2013

Fase Preparatoria

En la MO, esta fase involucra todas las actividades iniciales tendientes a acordar las bases generales del futuro proceso, incluyendo la aceptación conjunta, por parte de dos actores principales, de las pautas metodológicas por seguir. Esos dos actores principales son quienes ocuparán los roles de promotor y de experto. Según la MO, el promotor es quien liderará el proceso, asegurando la financiación de las actividades planificadas y los recursos de funcionamiento, y el experto la persona o grupo de personas que aportarán al proceso experiencia y conocimientos específicos en DL, y que coordinarán metodológicamente el proceso de planificación. En el caso ideal, la metodología propone al gobierno local (GL) como promotor y a la universidad de la región como experto; el primero, por tener la atribución de asignar los recursos públicos del municipio y de garantizar la financiación del proceso año a año; y la segunda, por su conocimiento del territorio, siempre que cuente con grupos de I+D idóneos en el tema. Para la MO, el hecho de que la comunidad no identifique al GL en el rol de promotor es un obstáculo casi determinante. Experiencias previas propias han demostrado que si ese rol es también atribuido, aun parcialmente, al experto (es decir, a la universidad o centro de investigación involucrado), el GL tiene muchos menos incentivos para continuar financiando los costos del proceso.

Conviene detenerse un poco en este punto, ya que usualmente se presenta un problema: no debe esperarse como algo natural que el GL acepte asumir el total protagonismo desde el inicio. Hacerse cargo de un proceso de pronóstico incierto, realizado por

asesoramiento de terceros, a primera vista puede parecer un riesgo muy alto. La postura más lógica es esperar primero a que los resultados obtenidos comiencen a ser satisfactorios, solo que a esa altura puede ser tarde, puesto que la comunidad, sobre todo si la buena marcha del PPDL es evidente, ya habrá atribuido casi todo el mérito a la universidad.

Teniendo en cuenta lo antedicho, una Fase Preparatoria bien realizada exige un extenso trabajo de negociación y consenso, en el que se explique adecuadamente al GL las razones y bondades de la metodología que se propone aplicar, y los roles bien definidos que cada uno debe adoptar. Cabe aclarar que tampoco la universidad debe ceder a la tentación de ser la depositaria del reconocimiento de la comunidad.

Las actividades de esta fase consisten, en una primera etapa, en reuniones entre los mencionados actores. En ellas han de consensuarse los elementos básicos de toda la actividad futura:

- a) un objetivo inicial muy general para el PPDL;
- b) los detalles de la metodología, que presentada por el experto debe ser aceptada en sus puntos esenciales por el promotor –la MO insiste en que no se trata solo de comprometer el asesoramiento y acordar el tiempo y el costo del trabajo. También se deben pautar y consensuar los detalles esenciales de la metodología por aplicar durante la Fase de Puesta en Marcha, y en forma global en la posterior Fase Sostenible–;
- c) eventualmente, un prediagnóstico inicial que refleje la situación del municipio en el año cero del PPDL.

Este último punto merece una aclaración. La elaboración de un diagnóstico socioeconómico riguroso, como ha sido de uso en casi todas las experiencias de este tipo, no se recomienda acá, puesto que compromete una significativa cantidad de esfuerzos, tiempo y recursos, y a cambio no contribuye de manera directa a incrementar el bienestar de los habitantes, objetivo principal del PPDL. Además, en un pequeño o mediano municipio es difícil que un diagnóstico realizado por un experto externo arroje algún resultado que sorprenda o sea desconocido para el habitante medio; o que resulte novedoso para el intendente municipal. Es por esto que en la MO solo se recomienda realizar un prediagnóstico (que ni siquiera necesita plasmarse en un documento), surgido simplemente de reuniones entre los miembros de la universidad que participan del proceso y los referentes del GL, y, de ser necesario, de información secundaria. Este prediagnóstico tiene como objetivo principal que el grupo experto que va a trabajar sobre el terreno posea suficiente información acerca de las características del territorio como para realizar su tarea. No es un problema que en un primer momento este prediagnóstico no se realice minuciosamente, ya que se irá ajustando con el transcurrir del proceso.

Sobre esta base, siguiendo con la MO, en una segunda etapa de la Fase Preparatoria se ha de formalizar el acuerdo entre las dos partes, generalmente en forma de convenio. La MO resalta la importancia de que en dicho convenio quede asentado que los costos previstos para las actividades contempladas en la programación de cada año del

proceso deben ser incluidos en el presupuesto municipal correspondiente, como una partida específica.

Fase de Puesta en Marcha (FPM)

Esta fase tiene como objeto implementar acciones y actividades que, al mismo tiempo que muestran que el PPDL está en marcha y funcionando correctamente, generen las condiciones adecuadas para que, al finalizar la fase, se instale un proceso sostenible de desarrollo local endógeno y participativo, diseñado sobre la base de una planificación estratégica (PE) con iguales características.

Una particularidad de la MO en este punto es que no plantea iniciar las actividades bajo las condiciones de la PE, sino que propone llegar a esa situación después de un período o fase de preparación, denominada aquí de Puesta en Marcha. Esta se considera concluida cuando la comunidad está sensibilizada, y se han generado las herramientas y desarrollado en el territorio las capacidades que permitirán en adelante avanzar de forma sostenible. Obviamente, entre las herramientas aludidas se incluye el plan estratégico participativo, que guiará en adelante al PPDL.

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

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

El mecanismo global sugerido para conseguir esto consiste en que el experto presente al GL un listado de actividades posibles para el año próximo, cada una con su correspondiente costo. El GL, con esta información, selecciona la o las actividades por desarrollar en el período, y las financia junto con las tareas inevitables de funcionamiento del distrito y otras de interés que surjan durante ese año. Al respecto, se destacan dos consideraciones: a) es de suponer que el GL seleccione aquellas actividades cuyo impacto sobre la comunidad presenta que será más elevado, y b) el experto debe insistir en la conveniencia de que el GL incluya todas las actividades adicionales que realice en el año, en el marco del PPDL. Esto es esencial para el fortalecimiento del proceso, al sumarse nuevos resultados a los ya previstos.

Si bien la propuesta y planificación de las actividades de cada etapa anual depende de las características de cada municipio, la MO recomienda que durante la FPM el

experto proponga al GL la ejecución de las siguientes actividades: adecuada difusión de la puesta en marcha del PPDL, capacitación de agentes municipales, gestión de recursos adicionales, actividades de sensibilización y de transformación cultural que aporten a la promoción del desarrollo, capacitación en ciertas áreas temáticas de interés y capacitación en el área específica de desarrollo territorial.

Dos cuestiones salientes crean las condiciones para facilitar el buen curso de la subsiguiente Fase Sostenible: una planificación estratégica endógena y participativa, donde las actividades previstas son realizables, y la formación de recursos humanos locales en la temática del desarrollo territorial, lo que permite no depender necesariamente de expertos externos.

Fase Sostenible

En la MO se plantea que la tercera y última fase del PPDL, la de desarrollo sostenible, tiene como objetivos coordinar la ejecución de las acciones y actividades previstas en el plan estratégico elaborado en la fase anterior, además de darle continuidad a la actividad participativa. Esta última, para asegurar la pertinencia de posibles adecuaciones al plan estratégico en los años subsiguientes, incluyendo eventuales agregados cuando sean necesarios.

Llegado a este punto, además de disponerse de los elementos necesarios para que la comunidad sea autosuficiente en el tema, el proceso ya estará internalizado en los habitantes del distrito y formará parte de la cultura local, contribuyendo a que el PPDL se mantenga en el tiempo.

Por último, la MO plantea con este fin las siguientes recomendaciones:

- a) Incentivar la participación ciudadana, ya que si la comunidad se apropia del proceso, lo hará menos vulnerable a eventuales cambios políticos.
- b) Definir el PPDL como política de Estado y no de gobierno. Este marco facilitará que el Honorable Concejo Deliberante (HCD) reserve cada año la partida presupuestaria específica para el PPDL. Si se logra en varios años consecutivos, utilizar en el futuro esos recursos con otros fines equivaldría a dar por finalizado el proceso, una medida de alto costo político.
- c) No despertar expectativas difíciles de satisfacer. Para ello, en la definición de los plazos de ejecución de cada ítem planificado, se deben tener muy en cuenta los recursos con que efectivamente contará el PPDL. Esto es importante, porque no cumplir con lo previsto en un documento como el PE, que ha de tomar estado público, podría ser visualizado por la comunidad como un fracaso del proceso de DL, debilitándolo y dificultando su sostenimiento a futuro.
- d) Mantener al experto como consultor. Esto permite ahorrar tiempo, mantener el rumbo metodológico y aportar eficiencia a la Fase Sostenible, ya que siempre será un valor agregado su conocimiento en detalle del proceso y de la cultura local.

También son útiles para el proceso las redes de contacto que a esta altura el experto original habrá establecido con los referentes locales.

APLICACIÓN Y ADECUACIÓN DE LA METODOLOGÍA ORIGINAL EN EL MUNICIPIO DE TRES ARROYOS

Hacia fines de 2012, ante una inquietud del Gobierno de Tres Arroyos por realizar actividades en el campo del DL, se produjeron los primeros acercamientos entre las autoridades del distrito y de la UPSO. A esto siguieron reuniones con especialistas en el tema, provenientes del CEDETS –ámbito de investigación y desarrollo generado entre la UPSO y la CIC–.

La positiva evolución de esas conversaciones y el principio de acuerdo para que el CEDETS actuara en un futuro proceso de desarrollo local en el municipio dieron inicio a la Fase Preparatoria de la MO, arriba descrita, que el CEDETS propuso como herramienta metodológica al gobierno local. Luego de unos meses invertidos en acordar los términos, a mediados de 2013 se firmaron los respectivos convenios interinstitucionales que pusieron en funcionamiento la iniciativa. Durante ese tiempo ocurrieron hitos de gran importancia que marcaron el éxito de esta fase. En primer lugar, el proyecto fue aprobado por unanimidad por el Honorable Concejo Deliberante del distrito, lo que sin dudas contribuyó a su estabilidad futura. En segundo lugar, se cumplió una de las condiciones centrales de la MO: el GL asumió frente a la comunidad el liderazgo del proceso desde el minuto cero, cumpliendo adecuadamente el rol de promotor. Tercero y último, se acordó que la UPSO dictara localmente la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional.

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

A partir de la firma del convenio, dio comienzo la Fase de Puesta en Marcha del proceso de desarrollo local. El CEDETS conformó un equipo de tres agentes (los autores del presente trabajo), para iniciar las tareas; este interactuó con un grupo armado por el municipio que en sucesivas reuniones fluctuó entre los cinco y diez miembros. El conjunto, sumados los tres miembros del sistema científico, se autodenominó Mesa de Trabajo. El conocimiento mutuo y la rápida confianza que se generó entre los miembros de esa Mesa llevaron al CEDETS a mantener como representantes en ese ámbito a los tres agentes originales, y a recurrir a otros especialistas cuando la realización de tareas específicas lo requería. Entre los

miembros locales se contaban funcionarios de distintas áreas municipales e integrantes del Honorable Concejo Deliberante.

Los primeros resultados de las reuniones preliminares de la Mesa de Trabajo fueron: a) dar nombre a la iniciativa: la cual se denominó Proceso de Desarrollo Estratégico Sostenible de Tres Arroyos (PRODESTA), y b) dar identidad al proceso: un profesional local diseñó un logotipo que representaría una versión estilizada y dinámica inspirada en la forma del municipio, pintado con los colores de la bandera distrital. Además, el PRODESTA tomó como herramienta de base el avanzado Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad cabecera del distrito. Ese plan, una vez finalizado, se tramitaría exitosamente en la provincia, y serviría de guía para muchas de las actividades por planificar. Además, en los posteriores talleres participativos surgiría, como actividad planificada, su réplica en las otras seis localidades del distrito. El gobierno local propuso un intervalo temporal para el proceso –quince años–, y una pauta de potencial crecimiento demográfico máximo en el período –alrededor de cien mil habitantes al cabo de ese tiempo–. Bajo esas condiciones, el futuro plan se convertiría en el Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030, y se planificarían las actividades no solo para satisfacer las necesidades actuales, sino también las futuras, previendo como máximo ese nivel poblacional.

Importa resaltar aquí un primer cambio respecto del ordenamiento planteado en la MO. Los actores académicos, que allí cubrían el rol de expertos proponiendo actividades y proyectos por ejecutar, se centrarían ahora en el asesoramiento metodológico, adoptando fundamentalmente el rol de expertos en ese ámbito. Los restantes miembros de la Mesa de Trabajo, con alto nivel de conocimiento del territorio, actuarían como expertos “locales”, avisados de las circunstancias sociales y políticas del distrito y de las particularidades internas del municipio, y de quién era quién entre las instituciones y los referentes locales.

Con esta conformación, entonces, quienes se encargarían de sugerir propuestas serían los integrantes de la Mesa de Trabajo, que también integraban los agentes académicos. De la tarea de vinculación directa con el ejecutivo municipal se encargaría el coordinador de la Mesa, función que había recaído en el secretario de Producción del distrito.

Otro hecho de gran relevancia durante esta fase fue la toma de una decisión que demostraría ser de alto valor práctico y gran utilidad operativa: definir un eje estratégico del PRODESTA por cada área municipal. Por necesidad se agregarían otros dos adicionales, que corresponderían respectivamente a "localidades" (las seis que no son cabecera distrital), y "ruralidad". Un total de trece ejes estratégicos, cuya forma de selección garantizaba a la comunidad que en el futuro plan habría un referente natural por eje (el secretario o el director a cargo del área correspondiente). Además, ese referente sería luego el encargado de implementar las acciones o actividades planificadas dentro de su eje, y por lo tanto el responsable de los avances del PRODESTA en el tema.

Luego de discutir en general y decidir estas cuestiones, los actores locales plantearon el valor de confeccionar en el corto plazo un Plan Estratégico. La MO consensuada planteaba la importancia de que quienes participaran en la planificación fuesen actores conocedores del territorio y no solo sensibilizados con la temática del desarrollo local, sino

también específicamente capacitados en ella. Pero si el primer borrador de la tarea se gestionaba desde la Mesa de Trabajo, parecía que, dada su composición heterogénea, estos requisitos se cubrirían. Además, se optó por una variante que ampliaba progresivamente la participación. Primero se trabajaría en un borrador de propuesta de planificación de cada eje, que cubriese los aspectos estratégicos. Con este fin, los integrantes de la Mesa de Trabajo se reunieron con cada uno de los referentes municipales del área correspondiente a cada eje estratégico, y con los delegados municipales de cada una de las seis localidades. El resultado de todas estas tareas preliminares, elaborado en consulta y consenso permanente con el intendente municipal, recibió el nombre de Propuesta Inicial 2015. Allí se planteaban los lineamientos generales del proceso, se proponían los ejes estratégicos y, dentro de cada uno de ellos, varias áreas temáticas con sus respectivos objetivos a largo plazo. Durante todo este período, la principal tarea de los asesores metodológicos fue inducir en cada responsable de eje estratégico la transformación de lo que en general expresaban, que eran actividades necesarias, en áreas temáticas y objetivos a largo plazo. De este ejercicio quedó además un resultado que sería de gran utilidad a futuro: un conjunto de actividades específicas que los responsables de cada área o localidad ya habían detectado y se encontraban ante la posibilidad de viabilizar.

Nótese que, trabajando de esta manera, en el primer paso de la planificación (aun cuando la participación resultaba estrictamente limitada), se cumplía con la condición de la MO respecto de que el diseño de la propuesta estratégica, incluso en su versión borrador, fuera realizado por un equipo de personas capacitadas en la temática. Al mismo tiempo, la interacción entre los técnicos a cargo de las distintas áreas y los expertos metodológicos orientaba a los primeros en pensamiento estratégico y desarrollo local planificado.

Completada la Propuesta Inicial 2015, se procedió al armado de los *talleres participativos*. En estos talleres, a donde serían convocados miembros de la comunidad, la propuesta se emplearía como borrador para consensuar. Nuevamente, para cumplir con el requisito de la MO de convocar primero a los habitantes locales que estuvieran sensibilizados por el desarrollo del conjunto, se decidió invitar solo a representantes de las instituciones del distrito. Era una forma de evitar que los participantes asistieran únicamente con la expectativa de resolver, a través del proceso, sus intereses particulares. De todas formas, ningún residente interesado en asistir se vería prescripto. Siempre podría participar, a condición de que lo hiciera por medio de alguna de las instituciones ya constituidas. Con esto también se buscaba fortalecer a las mismas instituciones, motivando nuevas incorporaciones, y al capital social local.

La extensa difusión y la participación de los medios en la convocatoria (y en el desarrollo de los distintos talleres) aseguraron que la comunidad estuviese informada del proceso en marcha. Esto, además de contribuir a la sensibilización de toda la comunidad, satisfizo otra recomendación de la MO respecto de la adecuada difusión de lo llevado a cabo.

Volviendo a la actividad participativa, alrededor de ciento cincuenta instituciones locales participaron de los talleres por medio de sus representantes. Dichos talleres también se

aprovecharon para capacitar y sensibilizar a los participantes, y para inducir en ellos ciertos cambios culturales hacia el desarrollo. Otra particularidad consistente con la MO fue que en la convocatoria a las instituciones locales se procuró alcanzar a todas las agrupaciones políticas, cuestión que tenía como fin contribuir a consolidar el proceso como una política de estado.

Como ya se indicó, en una primera instancia se realizaron los *talleres estratégicos*. Dieron comienzo con un taller general donde se definió la visión general del PRODESTA. Luego se consensuaron los ejes estratégicos propuestos y se explicó la razón y utilidad de definirlos de esa manera. Esto recibió aceptación unánime. También se organizó allí el subsiguiente trabajo participativo. Al taller general siguieron los talleres estratégicos por eje, orientados a consensuar las áreas temáticas y objetivos a largo plazo para cada una de ellas. En acuerdo con la Mesa de Trabajo, estos talleres fueron coordinados por especialistas del CEDETS, evitando *ex profeso* la intervención de funcionarios municipales. La idea era facilitar la libre expresión de los referentes institucionales. Además, los coordinadores fueron facultados para aceptar toda modificación, agregado o eliminación de los contenidos de la Propuesta Inicial 2015 que se ponía a consideración de los participantes. A pesar de estas libertades, y debido quizá a la seriedad del trabajo previo, donde cada término de la propuesta había sido evaluado cuidadosamente en términos de su contribución al bienestar del conjunto, se registraron modificaciones de forma, pero solo muy pocas de fondo. De más de un centenar de áreas temáticas en los distintos ejes, solo dos fueron eliminadas, tres modificadas y cinco nuevas incorporadas.

Completados los talleres estratégicos, se estableció un intervalo de casi dos meses, que la Mesa de Trabajo destinaría a: a) requerir a los representantes municipales que tendrían a su cargo la implementación de las actividades planificadas, un conjunto inicial de actividades y proyectos en el marco del PRODESTA, en el formato estratégico ya consensuado, b) enviar esa información a las instituciones participantes para que analizaran esa propuesta inicial y sugirieran modificaciones, o actividades y proyectos adicionales, y c) ordenar la propuesta de cada eje, a partir de los aportes realizados tanto por los representantes municipales como por las instituciones del distrito.

Toda esta actividad dio lugar a un nuevo grupo de encuentros, denominados ahora *talleres operativos*. En ellos se revisó la propuesta, ordenada actividad por actividad. Allí, por simple mayoría, el conjunto de instituciones podía aceptar, nuevamente modificar o descartar algunas de las propuestas. Fue la oportunidad de una discusión en mayor detalle de cada actividad, y de su razón de ser, ya que cada taller operativo, ahora sí, contó con la presencia del funcionario municipal a cargo del eje respectivo.

Por último, otra condición de la MO vinculada a la formación de agentes locales en la temática del desarrollo territorial, acordada en la Fase Preparatoria, tuvo oportunidad de completarse de forma excepcional durante esta Fase de Puesta en Marcha. Los estudiantes de la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional participaron activamente de todos los talleres, con lo que pudieron adquirir experiencia de primera mano sobre ciertos detalles de la realidad difíciles de transferir en el marco teórico de la educación tradicional.

En conclusión, podría decirse que esta fase concluyó exitosamente. Además de completarse el Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030⁴, la decisión de presentar a las instituciones las propuestas estratégicas y operativas ya elaboradas por actores idóneos permitió que sus representantes las analizaran y consensuaran en los talleres en un corto tiempo, lo que sin duda contribuyó a no desgastar el entusiasmo y la consecuente participación en el proceso. Al mismo tiempo, los estudiantes universitarios a punto de graduarse en el tema se beneficiaron con la condición excepcional de estar formándose en el marco de un proceso que ocurría en simultáneo, a escala real y en su entorno. Por último, las numerosas reuniones entre académicos, funcionarios y representantes de las instituciones afinaron y ajustaron el prediagnóstico original, lo que permitió arribar a un conocimiento importante y extendido de la situación cultural y socioeconómica del distrito.

Sin embargo, la mayor medida del éxito de la Fase de Puesta en Marcha se dio cuando la realidad mostró que se generaron las condiciones para el inicio de la Fase Sostenible. Y esta aseveración no es sino un dato de la realidad. En reuniones posteriores de la Mesa de Trabajo, y más tarde con el gobierno local, se analizó lo actuado y se dio forma a una posible estructura para coordinar e impulsar la acción de los diferentes actores en la tarea de implementar los casi quinientos proyectos o actividades ya planificados. La propuesta de estructura fue aceptada sin objeciones. Allí también se decidió realizar un nuevo convenio con el experto (la UPSO), para que continuara participando (otra de las sugerencias de la MO para esta fase). El nuevo convenio entre el municipio y el CEDETS, que garantiza la financiación de la actividad de los agentes de este Centro durante los dos primeros años de la Fase Sostenible, ya ha sido suscripto.

Es entonces en esta Fase Sostenible, que se prevé continuará hasta 2030, donde deberá ejecutarse lo planificado en forma estratégica y participativa para el distrito.

Un párrafo más respecto de la estructura organizativa anteriormente mencionada; en su diseño se decidió conservar, en la medida de lo posible, el carácter participativo del PRODESTA, y el hecho de que todos los actores originales continuaran interviniendo en el proceso. Para ello se definió un espacio denominado Ámbito de Participación y Consenso, constituido por el total de instituciones del distrito. También un Ámbito de Ejecución, integrado por todos los responsables de ejes estratégicos. La Mesa de Trabajo seguiría teniendo una visión global del proceso y garantizando la pertinencia y continuidad de todo lo actuado. Finalmente, vinculando a todos los actores, un Ámbito de Coordinación y Articulación (ACA), también encargado de la relación con el gobierno local. El ACA sería dirigido por el secretario de Producción, el cual, por las nuevas funciones ya consolidadas, cambió su denominación, pasando a llamarse secretario de Desarrollo Económico, Ciencia y Tecnología.

Para finalizar, y a modo de reflejar la buena marcha del proceso en la actualidad, en el informe del Primer Año de Fase Sostenible se consignan los avances logrados en ese tiempo. Entre los más significativos merecen consignarse: a) alrededor del 64 % de las 460 actividades planteadas en el Plan Estratégico ya han sido iniciadas; de estas, buena parte está

⁴ Todos los detalles correspondientes al PRODESTA y al Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030 pueden consultarse en <www.prodesta.org.ar>.

avanzada y cerca del 4 % se ha finalizado, y b) se incorporaron 45 nuevos proyectos al plan inicial, con el acuerdo de los responsables de los respectivos ejes y de las instituciones del distrito.

CONCLUSIONES

Los intentos de plantear programas de desarrollo planificado de ciudades o municipios han encontrado como principal crítica su dificultad en implementar *a posteriori* la planificación estratégica, y en forma sistemática y durante el tiempo convenido las actividades previstas. El caso que aquí se presenta aporta instrumentos y sugerencias que tienen como fin contribuir a la solución de este problema, y los ilustra a partir de su aplicación a un caso real. Este formato de presentación permite además mostrar cómo la actividad real interactúa en la práctica con el planteo teórico, imponiéndole modificaciones que le permiten adecuarse mejor a la realidad particular de ese territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- PORRAS, E. M. (2013). *Propuesta metodológica para potenciar el desarrollo local en pequeños y medianos municipios urbano-rurales del sudoeste bonaerense*. Tesis doctoral, Universidad Nacional del Sur. Buenos Aires, Argentina.
- PORRAS, E.; KREDER, A.; TESAN, C.; SAVORETTI, A. y PORRAS, J. (2008). *Universidades y desarrollo local, el caso de la Universidad Provincial del Sudoeste*. Ponencia presentada en el I Coloquio Regional – III Coloquio Local “Organizaciones de la Sociedad Civil, Estado y Universidad: Una Articulación posible para pensar el desarrollo local”, Santa Fe, 21-22 de agosto de 2008.
- PORRAS, E.; KREDER, A.; MAZZEO, G.; VIGIER, H. y SAVORETTI, A. (2009). *La problemática de la planificación del desarrollo local en pequeños y medianos municipios urbano-rurales*. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Extensión Universitaria “La integración, extensión, docencia e investigación. Desafíos para el desarrollo social”, Santa Fe, 20-22 de mayo de 2009.