



# UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR

## TESIS DE DOCTOR EN CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Enfoque sistémico de un Programa Planificado  
de Desarrollo Municipal. Propuesta metodológica para propiciar  
su sostenibilidad en el tiempo

Mariana Chrestia

BAHIA BLANCA

ARGENTINA

2024

## *PREFACIO*

---

Esta Tesis se presenta como parte de los requisitos para optar al grado Académico de Doctora en Ciencias de la Administración, de la Universidad Nacional del Sur y no ha sido presentada previamente para la obtención de otro título en esta Universidad u otra. La misma contiene los resultados obtenidos en investigaciones llevadas a cabo en el ámbito del Departamento de Ciencias de la Administración durante el período comprendido entre diciembre de 2013 y junio de 2023, bajo la dirección del Ing. Qco. José A. Porras y el Dr. Antonio Terceño Gómez de la Universidad Rovira i Virgili.

Lic. Mariana Chrestia



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR  
Secretaría General de Posgrado y Educación Continua

La presente tesis ha sido aprobada el ..../..../..... , mercedo  
la calificación de .....(.....)

## *AGRADECIMIENTOS*

---

En primera instancia quiero agradecer a mis directores, Ing. José Porras y Dr. Antonio Terceño Gómez que, en el día a día en un caso y a la distancia en el otro, me acompañaron y guiaron durante todo este proceso de aprendizaje.

Un gracias enorme y muy especial a José por su dedicación, inestimables aportes, ideas innovadoras, viajes a Tres Arroyos llenos de charlas y aprendizajes, y por haber compartido conmigo su tiempo y sus conocimientos a lo largo de estos años.

Quiero agradecer también a la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC-PBA), por el otorgamiento de las becas doctorales que permitieron financiar mis estudios de posgrado.

A mi co-directora de beca, Dra. Andrea Savoretti, por su constante orientación y acompañamiento durante aquellos años en que fui becaria.

A la Universidad Nacional del Sur (UNS), y muy especialmente al Departamento de Ciencias de la Administración, donde cursé mis estudios doctorales.

A la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSOU) y al Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Local Sostenible (CEDETS), por brindarme un excelente ámbito para realizar mi labor de investigación de la mejor manera, permitirme formar parte de un equipo de trabajo hermoso y creativo, y darme la oportunidad de desarrollarme profesionalmente tanto en la docencia, como en la investigación y en la extensión.

Al municipio de Tres Arroyos, por abrirnos sus puertas y confiar en nosotros al permitirnos ser parte de la experiencia única que es el PRODESTA.

A la Dra. Erica Porras, por sus valiosas contribuciones y lectura minuciosa. Por todo lo que hemos y seguiremos compartiendo juntas, en especial nuestros incontables viajes a Tres Arroyos... a esta altura, ya nuestro segundo hogar. Agradezco tener el honor de crecer profesionalmente a tu lado.

A la Lic. Eliana Balbuena, por su excelente predisposición y labor desarrollada como encuestadora y entrevistadora durante todo el trabajo de campo.

A mis compañeros y amigos de la UPSOU, por la buena onda y el cariño que hacen tan placenteras las mañanas de trabajo compartidas. En especial a Agustina Tauro y a Tatiana Gorjup, por su predisposición, colaboración y ayuda en repetidas ocasiones.

A mis amigas, por estar en todo momento haciendo que mi vida sea más colorida y feliz, y por los ánimos y buenos consejos que siempre me han sabido brindar.

Quiero agradecer muy especialmente a mi mamá Mary, a mi papá Luis, y a mis hermanos Facu y Manu... mi familia hermosa que siempre, siempre, siempre está conmigo, incondicionalmente. Gracias por inculcarme los valores que me hacen ser quien soy, y por enseñarme que, con esfuerzo, todo se consigue.

Y por supuesto a Ale, por su amor, confianza y paciencia inmensa. Gracias por prestarme tantas veces tus oídos y por no haberme dejado bajar nunca los brazos. Me ayudaste a confiar en mí misma, y a convencerme de que este logro algún día llegaría.

A todos ustedes, gracias totales.

*“La práctica sin teoría es ciega,  
y la teoría sin práctica es estéril”  
(Kant, 1793)*

## *RESUMEN*

---

Una de las críticas más frecuentes a las que se hace referencia al analizar los programas planificados de desarrollo municipal (PPDM), en particular a aquellos implementados en forma endógena, estratégica y participativa, es que en la mayoría de los casos no logran sostenerse durante el período de tiempo previsto y, en consecuencia, los objetivos propuestos sólo se alcanzan muy parcialmente. En efecto, distintas revisiones concluyen que en general se observa que, luego de la etapa de planificación, el programa va perdiendo impulso, y de las actividades previstas sólo se ejecuta un pequeño porcentaje. La presente Tesis versa sobre esta compleja problemática, cuyas implicancias no son sólo teóricas, pues el efecto de haber llevado adelante un programa que no llegó a satisfacer las expectativas iniciales puede conllevar connotaciones negativas para su población.

La paradoja es que, aunque se hayan realizado numerosas investigaciones sobre las metodologías más adecuadas de planificación estratégica participativa, se las suele responsabilizar de los resultados insatisfactorios alcanzados en el territorio. En la práctica, buena parte de estas planificaciones ha sido realizada bajo el asesoramiento metodológico de reconocidos especialistas en el tema, y el análisis de esos planes muestra que han sido elaborados según las mejores reglas del arte. En consecuencia, aquí se ha optado por analizar la posibilidad de que las dificultades no se deban a fallas en esta instancia, sino a una inadecuada organización de los mismos programas.

Aprovechando una experiencia a escala real que se estaba iniciando con el asesoramiento metodológico de investigadores de la Universidad Provincial del Sudoeste, la tesista fue invitada a acompañarlos a lo largo del proceso, con la tarea de analizar la evolución del programa desde la perspectiva de las Ciencias de la Administración. Para ello se partió de asumir al PPDM como una organización, y como primer paso se lo dividió en dos etapas, la de puesta en marcha (donde se realiza la planificación estratégica) y la sostenible (que abarca el período posterior, donde se ejecutan las actividades planificadas). A continuación, se consideró a cada etapa como un sistema, lo que convirtió al PPDM en un caso de dos sistemas en serie, cada uno de ellos compuesto por un conjunto de procesos de transformación específico.

En esta Tesis se describe la experiencia de campo (que ingresa en 2023 en su octavo año de la etapa sostenible, con la mayor parte de las actividades previstas intervenidas), mostrándola también desde el enfoque sistémico. Luego, un ejercicio análogo se realiza

para un caso ideal, respetando un conjunto de recomendaciones que contribuyen a su sostenibilidad en el tiempo. Éstas, que toman la forma de sugerencias metodológicas, incluyen elementos conocidos que durante la experiencia de campo demostraron ser adecuados, además de otros nuevos surgidos del análisis sistémico del programa. Por ende, con todas las sugerencias y recomendaciones se conforma una metodología de intervención para llevar a cabo un PPDM, que el grupo de investigación se propone adoptar como propia para emplear en los programas de este tipo donde se lo convoque a asesorar a futuro.

## *ABSTRACT*

---

One of the most frequent criticisms referred when analyzing planned municipal development programs (PMDP), particularly those implemented in an endogenous, strategic and participatory manner, is that in most cases they fail to be sustained over time and, consequently, the proposed goals are only partially achieved. In fact, different reviews conclude that, in general, after the planning stage, the program loses momentum and only a small percentage of the planned activities is executed. This Thesis deals with this complex problem, whose implications are not only theoretical, since the effect of having carried out a program that did not meet the initial expectations may have negative connotations for its population.

The paradox is that, although a great deal of research has been conducted on the most appropriate methodologies for participatory strategic planning, they are often blamed for the unsatisfactory results achieved in the territory. In practice, a large part of this work has been carried out under the methodological guidance of recognized specialists in the field, and the analysis of these plans shows they have been drafted according to the best rules of the art. Therefore, here it has been decided to analyze the possibility that the difficulties are not due to failures in this instance, but rather to an inadequate organization of the programs themselves.

Taking advantage of a full-scale experience that had been being initiated under the methodological counseling of researchers from the Universidad Provincial del Sudoeste, the candidate was invited to join them throughout the process, with the purpose of analyzing the evolution of the program from a managerial perspective. To this end, the PMDP was assumed to be an organization, and as a first step it was divided into two stages, the start-up stage (where strategic planning is conducted) and the sustainable stage (which comprises the subsequent period, when the planned activities are executed). Each stage was then considered as a system, turning the PMDP into a case of two serial systems, each of them comprising a set of specific transformation processes.

This Thesis describes the local experience (which is entering its eighth year of the sustainable stage in 2023, with most of the planned activities already intervened), also considering it from the systemic approach. An analogous exercise is then undertaken for an ideal case, following a set of recommendations that contribute to its sustainability over time. These include known elements which proved to be adequate during the full-scale experience, as well as other new ones arising from the systemic analysis of the program.

Therefore, putting all these recommendations together, a methodology to carry out a PMDP is developed, and it is the one the research group will adopt as its own to be used in those programs where it will be asked to provide guidance in the future.

Certifico que fueron incluidos los cambios y correcciones sugeridas por los jurados.

Ing. Qco. José A. Porras

Dr. Antonio Terceño Gómez

## ÍNDICE

---

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO II: REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LA LITERATURA .....	5
II.1. Enfoques de Ciencias de la Administración aplicables a los PPDM.....	5
II.1.1. Enfoque Sistémico de las organizaciones.....	6
II.1.1.1. Orígenes y premisas de la Teoría de Sistemas .....	6
II.1.1.2. Concepto de sistema.....	8
II.1.1.3. La organización considerada como un sistema abierto .....	9
II.1.1.4. Entropía y negentropía en las organizaciones .....	12
II.1.1.5. El planteo teórico de Katz y Kahn.....	16
II.1.2. Planificación estratégica en las organizaciones .....	19
II.1.3. Ejecución de la Estrategia.....	24
II.2. Abordaje territorial de los PPDM.....	27
II.2.1. Planificación Estratégica Territorial. Metodología general y fases .....	29
II.2.2. Orígenes y evolución histórica de la PET.....	32
II.2.2.1. La Planificación Estratégica en el ámbito público .....	32
II.2.2.2. La Planificación Estratégica en el ámbito territorial .....	33
II.2.3. Problemática central: falta de implementación de los PE. Causas principales.....	36
II.2.4. Beneficios y aspectos positivos de la PET.....	41
II.2.5. Recomendaciones metodológicas.....	43
II.2.5.1. Liderazgo y animación del proceso .....	44
II.2.5.2. Asesoramiento técnico y metodológico.....	45
II.2.5.3. Estructura organizativa del proceso.....	46
II.2.5.4. Comunicación y difusión.....	47
II.2.5.5. Participación comunitaria.....	48
II.2.5.6. Diagnóstico del territorio.....	50
II.2.5.7. Elaboración del Plan Estratégico.....	51
CAPÍTULO III: ABORDAJE TERRITORIAL Y ORGANIZACIONAL DE LOS PROGRAMAS PLANIFICADOS DE DESARROLLO MUNICIPAL .....	53
III.1. El Programa Planificado de Desarrollo Municipal (PPDM) .....	54
III.1.1. Definición del objeto de estudio .....	54
III.1.2. ¿Qué se considerará aquí como “éxito” de un PPDM?.....	56
III.2. Abordaje territorial de partida: lineamientos metodológicos iniciales (LMI) a adoptar en un PPDM .....	57
III.2.1. LMI 1: Organización en fases.....	58

III.2.2. LMI 2: Formación de recursos humanos en desarrollo territorial .....	59
III.2.3. LMI 3: Roles principales y actores ideales para desempeñarlos: definición y sostenimiento en el tiempo .....	60
III.2.4. LMI 4: Liderazgo del GL .....	60
III.2.5. LMI 5: Elaboración de un prediagnóstico .....	61
III.2.6. LMI 6: Flexibilidad del PE .....	61
III.2.7. LMI 7: Sensibilización de los actores participantes .....	62
III.2.8. LMI 8: Planteo como política de Estado .....	62
III.3. Abordaje organizacional: enfoque sistémico de un PPDM .....	62
III.3.1. El PPDM como organización .....	63
III.3.2. Modelización de un PPDM genérico como sistema abierto .....	64
III.3.3. La entropía en un PPDM .....	68
III.3.4. Necesidad de acciones negentrópicas en un PPDM .....	70
III.4. Conclusiones del capítulo .....	71

**CAPÍTULO IV: EL PROCESO DE DESARROLLO ESTRATÉGICO SOSTENIBLE DE TRES ARROYOS (PRODESTA): ANÁLISIS DE UN PPDM A ESCALA REAL DESDE EL ENFOQUE SISTÉMICO .....**

IV.1. Etapa Preliminar .....	75
IV.2. Etapa de Puesta en Marcha (Sistema I) .....	76
IV.2.1. Proceso de Transformación I <sub>a</sub> : Organización inicial de la etapa .....	80
IV.2.2. Proceso de Transformación I <sub>b</sub> : Actividades gerenciales .....	82
IV.2.3. Proceso de Transformación I <sub>c</sub> : Actividades de difusión .....	83
IV.2.4. Proceso de Transformación I <sub>d</sub> : Formación de agentes locales en DT .....	85
IV.2.5. Proceso de Transformación I <sub>e</sub> : Planificación Estratégica Participativa .....	86
IV.2.5.1. Reunión informativa .....	88
IV.2.5.2. Taller General .....	89
IV.2.5.3. Talleres Estratégicos .....	91
IV.2.5.4. Talleres Operativos .....	92
IV.2.5.5. Resultados de la actividad participativa .....	93
IV.2.6. Proceso de Transformación I <sub>f</sub> : Inicio temprano de ejecución de actividades planificadas .....	93
IV.3. Etapa Sostenible (Sistema II) .....	94
IV.3.1. Proceso de Transformación II <sub>a</sub> : Gestión de recursos específicos .....	99
IV.3.2. Proceso de Transformación II <sub>b</sub> : Actividades gerenciales .....	100
IV.3.3. Proceso de Transformación II <sub>c</sub> : Actividades de comunicación, difusión y seguimiento .....	104
IV.3.4. Proceso de Transformación II <sub>d</sub> : Ejecución de actividades planificadas .....	108
IV.3.5. Proceso de Transformación II <sub>e</sub> : Actualización permanente del PE .....	110
IV.4. Balance y estado actual del PRODESTA .....	112

IV.4.1. Ejecución de las actividades planificadas .....	112
IV.4.2. Actualización permanente del Plan Estratégico .....	120
IV.4.3. Participación de los actores y su sostenimiento en el tiempo .....	120
IV.4.4. Opinión de los actores participantes .....	122
IV.4.4.1. Opinión de las instituciones intermedias locales .....	123
IV.4.4.2. Opinión de los responsables de ejes estratégicos .....	132
IV.4.4.3. Opinión de los miembros de la Mesa de Trabajo y del Área de Coordinación y Articulación .....	135
IV.4.4.4. Conclusiones del relevamiento a los diferentes actores participantes .....	140
IV.4.5. Análisis de la participación ciudadana según criterios de legitimidad .....	141
IV.5. Conclusiones del capítulo .....	143
CAPÍTULO V: PROBLEMÁTICAS QUE PUEDEN SUSCITARSE EN UN PPDM .....	145
V.1. Problemáticas transversales al PPDM .....	145
V.1.1. Disminución en el tiempo de la energía que sostiene la participación de los distintos actores, y factores que inciden en ella .....	146
V.1.1.1. Factores que inciden en la energía del Gobierno Local .....	149
V.1.1.2. Factores que inciden en la energía del Asesor Metodológico .....	153
V.1.1.3. Factores que inciden en la energía de los Beneficiarios Activos .....	156
V.1.2. Cambios de gobierno municipal y supramunicipales .....	159
V.1.3. Reemplazo de miembros clave en el gabinete municipal .....	162
V.1.4. Falta de liderazgo del GL .....	162
V.1.5. Mecanismos de control, seguimiento y difusión ineficaces .....	163
V.2. Problemáticas específicas de la Etapa Preliminar .....	164
V.2.1. Escaso o nulo grado de detalle metodológico incluido en el convenio inicial .....	164
V.2.2. Utilización del PPDM como herramienta electoral .....	165
V.2.3. Desvinculación temprana del AM .....	166
V.2.4. Generación de expectativas inadecuadas en la comunidad .....	167
V.3. Problemáticas específicas del Sistema de Puesta en Marcha .....	168
V.3.1. Dificultades de la Planificación Estratégica Participativa del territorio .....	168
V.3.1.1. Dificultades vinculadas con la participación comunitaria .....	169
V.3.1.2. Dificultades vinculadas con la elaboración del diagnóstico territorial .....	170
V.3.1.3. Dificultades vinculadas con la elaboración del Plan Estratégico .....	171
V.3.2. Carencia de capacidades locales específicas .....	172
V.3.3. Falta de resultados necesarios para la sostenibilidad en el tiempo del PPDM .....	173
V.4. Problemáticas específicas del Sistema Sostenible .....	173
V.4.1. Grado de ejecución de actividades planificadas: insuficiencia y paradoja de la ejecución marginal decreciente .....	173
V.4.2. Obsolescencia de algunas actividades del Plan Estratégico .....	177

V.4.3. Discontinuación de convenios entre el Promotor y el AM.....	178
V.5. Conclusiones del capítulo.....	179

CAPÍTULO VI: COMENTARIOS GENERALES Y SUGERENCIAS METODOLÓGICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PPDM ..... 180

VI.1. CG y SM para la Etapa Preliminar.....	180
VI.1.1. Elementos a considerar para la suscripción del convenio inicial.....	181
VI.1.1.1. Momento más conveniente de inicio del PPDM.....	181
VI.1.1.2. Duración del convenio inicial.....	182
VI.1.1.3. Monto de retribución al AM estipulado.....	183
VI.1.1.4. Garantías de apoyo político.....	184
VI.1.1.5. Difusión adecuada del PPDM.....	184
VI.1.1.6. Anexo metodológico.....	185
VI.1.2. Elementos a consensuar en el anexo metodológico.....	187
VI.1.2.1. Bases globales del PPDM.....	187
VI.1.2.2. Estructura organizativa para el SPM.....	188
VI.1.2.3. Metodología de Planificación Estratégica Participativa (PEP).....	190
VI.1.2.3.1. <i>Prediagnóstico como alternativa a considerar</i> .....	190
VI.1.2.3.2. <i>Convocatoria para participar del PPDM: actores ideales para desempeñar el rol de Beneficiario Activo</i> .....	191
VI.1.2.3.3. <i>Talleres participativos</i> .....	192
VI.1.2.4. Programa educativo para la formación de agentes locales en DT.....	196
VI.1.3. Síntesis de sugerencias metodológicas para la Etapa Preliminar.....	197
VI.2. CG y SM para el Sistema de Puesta en Marcha.....	199
VI.2.1. CG y SM del PT I <sub>a</sub> : Actividades gerenciales.....	201
VI.2.2. CG y SM del PT I <sub>b</sub> : Formación de agentes locales en DT.....	205
VI.2.3. CG y SM del PT I <sub>c</sub> : Sensibilización de los Beneficiarios Activos.....	207
VI.2.4. CG y SM del PT I <sub>d</sub> : Planificación Estratégica Participativa.....	208
VI.2.5. CG y SM del PT I <sub>e</sub> : Actividades de comunicación y difusión.....	212
VI.2.6. CG y SM del PT I <sub>f</sub> : Inicio temprano de ejecución de actividades planificadas....	216
VI.2.7. Síntesis de sugerencias metodológicas para el Sistema de Puesta en Marcha.....	217
VI.3. CG y SM para el Sistema Sostenible.....	219
VI.3.1. CG y SM del PT II <sub>a</sub> : Gestión de recursos específicos.....	221
VI.3.2. CG y SM del PT II <sub>b</sub> : Actividades gerenciales.....	222
VI.3.3. CG y SM del PT II <sub>c</sub> : Sensibilización de la comunidad.....	225
VI.3.4. CG y SM del PT II <sub>d</sub> : Actividades de comunicación, difusión y seguimiento.....	227
VI.3.5. CG y SM del PT II <sub>e</sub> : Ejecución de actividades planificadas.....	231
VI.3.6. CG y SM del PT II <sub>f</sub> : Actualización permanente del PE.....	232
VI.3.7. Síntesis de sugerencias metodológicas para el Sistema Sostenible.....	236

VI.4. Conclusiones del capítulo.....	238
CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES .....	239
VII.1. Consideraciones finales .....	239
VII.2. Limitaciones/alcances de la propuesta metodológica.....	240
VII.2.1. Tamaño poblacional del territorio.....	241
VII.2.2. Tipo de municipio.....	242
VII.2.3. Recursos no disponibles .....	242
VII.3. Futuras líneas de investigación.....	243
REFERENCIAS .....	244
ANEXOS.....	254
Anexo I: Localización geográfica y mapa ilustrativo del distrito de Tres Arroyos .....	254
Anexo II: Planos del Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Tres Arroyos.....	255
Anexo III: Modelo de cuestionario utilizado para el relevamiento de las instituciones intermedias locales .....	259
Anexo IV: Modelo de cuestionario utilizado para el relevamiento de los responsables de ejes estratégicos .....	260
Anexo V: Modelo de cuestionario utilizado para el relevamiento de los miembros de la Mesa de Trabajo y del Área de Coordinación y Articulación.....	261

## ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

---

Figura II.1. La organización como sistema abierto .....	10
Figura II.2. Proceso de elaboración y ejecución de una estrategia .....	25
Figura II.3. Metodología general de Planificación Estratégica de ciudades .....	30
Tabla II.1. Criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas .....	49
Figura III.1. Formato general de la metodología de Porras (2013) .....	58
Figura III.2. Representación sistémica de un PPDM genérico .....	65
Figura IV.1. Sistema I correspondiente a la Etapa de Puesta en Marcha .....	79
Figura IV.2. Sistema II correspondiente a la Etapa Sostenible .....	98
Figura IV.3. Estructura de Gestión para la Etapa Sostenible .....	102
Figura IV.4. Evolución anual de la ejecución de actividades puntuales .....	113
Figura IV.5. Evolución anual de la ejecución de actividades continuas .....	114
Tabla IV.1. Estado actual (al 5° año de la ES) de cada eje estratégico respecto al avance de ejecución de actividades puntuales y continuas .....	116
Tabla IV.2. Avance de ejecución de actividades por objetivo de largo plazo .....	118
Figura IV.6. Ejecución de actividades por parte de las instituciones intermedias .....	119
Tabla IV.3. Cantidad de instituciones intermedias participantes, según su tipo .....	121
Tabla IV.4. Participación de instituciones intermedias por localidad de radicación .....	122
Figura IV.7. Organización y metodología de los talleres participativos. Distribución de frecuencias relativas de las valoraciones globales individuales (de las instituciones participantes) .....	125
Figura IV.8. Organización y metodología de los talleres participativos. Valoración (de las instituciones participantes) de cada aspecto relevado .....	126
Figura IV.9. Desarrollo, resultados y utilidad de los talleres participativos. Distribución de frecuencias relativas de las evaluaciones globales individuales (de las instituciones participantes) .....	127
Figura IV.10. Desarrollo, resultados y utilidad de los talleres participativos. Evaluación (de las instituciones participantes) de cada aspecto relevado .....	128
Figura IV.11. Grado en que el PRODESTA puede contribuir al desarrollo del distrito .....	129
Figura IV.12. Grado en que la marcha actual del PRODESTA es satisfactoria .....	130
Figura IV.13. Ventajas de la participación de las instituciones intermedias locales en el PRODESTA .....	131
Tabla IV.5. Resultados de las entrevistas a los responsables de ejes estratégicos .....	133
Figura IV.14. Organización y dinámica de los talleres participativos. Valoración (de los miembros de la Mesa de Trabajo y del ACA) de cada aspecto relevado .....	137
Tabla IV.6. Resultados de las entrevistas a miembros de la Mesa de Trabajo y ACA .....	138
Figura V.1. Curva de ejecución de actividades planificadas a $\gamma$ constante .....	175
Figura V.2. Curvas de ejecución de actividades planificadas (distintos valores de $\gamma$ ) .....	177
Figura VI.1. Sistema I: SPM-Sugerido .....	200
Figura VI.2. Estructura organizativa para el Sistema Sostenible .....	204
Figura VI.3. Sistema II: SS-Sugerido .....	220
Figura VI.4. Comparación hipotética de la ejecución de actividades, con y sin actualización general de lo planificado (al quinto año del SS) .....	235

## *LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS*

---

ACA: Área de Coordinación y Articulación

AM: Asesor Metodológico

BA: Beneficiario Activo

CEDETS: Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible

CG: Comentario(s) General(es)

DT: Desarrollo Territorial

EE: Eje Estratégico

EP: Etapa Preliminar

EPM: Etapa de Puesta en Marcha

ES: Etapa Sostenible

GL: Gobierno Local

GLN: Gobierno Local nuevo (entrante)

HCD: Honorable Concejo Deliberante

IA: Institución Académica

LMI: Lineamiento Metodológico Inicial

OLP: Objetivo de Largo Plazo

PE: Plan Estratégico / Planificación Estratégica

PET: Planificación Estratégica Territorial

PEP: Planificación Estratégica Participativa

PPDM: Programa Planificado de Desarrollo Municipal

PPDL: Proceso Planificado de Desarrollo Local

PRODESTA: Proceso de Desarrollo Estratégico Sostenible de Tres Arroyos

PT: Proceso de Transformación

SM: Sugerencia(s) Metodológica(s)

SPM: Sistema de Puesta en Marcha

SS: Sistema Sostenible

TGS: Teoría General de Sistemas

TS: Teoría de Sistemas

UPSO: Universidad Provincial del Sudoeste

## **CAPÍTULO I**

### **INTRODUCCIÓN**

---

En la última década del siglo pasado proliferaron las experiencias de desarrollo municipal en la Argentina, y muy particularmente en la Provincia de Buenos Aires. Más allá de la conjunción de distintas variables que contribuyeron al fenómeno, entre las que se cuentan la apertura de la economía, la descentralización y reducción del estado, lo cierto es que se observaron significativas modificaciones en el funcionamiento de la economía y de la sociedad, así como en los niveles de bienestar y en las posibilidades de progreso de la población (Gutiérrez, 2009).

Esta situación general ha estado entre los principales factores responsables de que los procesos de desarrollo local planificados en forma endógena y estratégica comiencen a adquirir mayor relevancia. A inicios de los noventa, la elaboración de un Plan Estratégico era el objetivo central de la política de los municipios argentinos, donde muchas veces su implementación fue alentada desde el gobierno nacional como un “modelo llave en mano” del desarrollo local y regional (Gorenstein, 2003).

Particularmente fue la planificación estratégica la que abrió las puertas a las universidades, para intervenir principalmente en un rol de asesoría metodológica. Para quienes contaban con esas capacidades académicas, los procesos de desarrollo local resultaban de mucho interés: no sólo les permitía realizar acciones de transferencia hacia su entorno, sino que al mismo tiempo podían analizar, a partir de los resultados de la experiencia, el proceso que estaban acompañando, y con el tiempo ir introduciendo aportes al conocimiento en la temática. Sin embargo, y a pesar que las contribuciones han sido múltiples y variadas, observaciones posteriores indicaban que estas actividades en general no lograban transformaciones significativas de las realidades territoriales. Hay un consenso creciente en que las experiencias de desarrollo local, en su mayor parte, no han alcanzado en la práctica los resultados deseados.

Buscando identificar el problema, y en lo posible aportar soluciones, un primer paso de este trabajo fue diferenciar el concepto de Programa Participativo de Desarrollo Municipal (PPDM), del de Planificación Estratégica Participativa del distrito. Es interesante analizar experiencias previas realizadas partiendo de esa diferencia. Por ejemplo, en algunos municipios de la Provincia Buenos Aires, ciertos planes estratégicos participativos que se elaboraron en su oportunidad, no sólo se condujeron según las

mejores reglas del arte, sino que quienes actuaron como asesores metodológicos fueron en buena parte reconocidos expertos en el tema. Una curiosa prueba de que con la mejor herramienta no siempre se realiza la tarea deseada. Es claro que algo falló, pero no pareciera haber sido el plan, sino su aplicación. En otras palabras, no se debía buscar tanto en la tarea de planificación, sino que parecía ser que el problema principal era de la organización que debía impulsar la implementación efectiva de las actividades planificadas.

Esto condujo a enfocar al PPDM como una organización, y estudiarlo como tal bajo el supuesto de que el problema, visto globalmente, es de falta de ejecución de la estrategia. De ahí la hipótesis global sobre la que se basa este trabajo: no alcanza sólo con cuidar detalles de la planificación estratégica participativa, de forma que el plan facilite la sostenibilidad del programa durante el tiempo previsto, sino que también es central plantear una estructura organizativa adecuada para el PPDM, que se ocupe de que eso sea posible.

En consecuencia, para poder hacer este trabajo se debió estudiar el programa no sólo desde un enfoque territorial, sino también desde un enfoque organizacional. Como un recurso de valor inapreciable, a la tesista se la incorporó para colaborar con el grupo de académicos del Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Sostenible (CEDETS), que estaban recién comenzando su tarea de asesoramiento metodológico del que luego se dio en llamar Proceso de Desarrollo Estratégico Sostenible de Tres Arroyos (PRODESTA). Ese programa, iniciado en 2013 y con una duración prevista hasta 2030, lleva en la actualidad ocho años de funcionamiento de su etapa sostenible, etapa en la que se ejecutan las actividades y proyectos planificados. Esta experiencia a escala, que por sus resultados y duración podría considerarse exitosa, demostró su utilidad para el presente trabajo en diversos sentidos, ya que permitió: a) comprobar, en buena parte, la conveniencia de ciertos elementos (acciones o comportamientos) ya sugeridos en la bibliografía; b) aplicar en la práctica algunas recomendaciones que se hicieron evidentes recién al realizar un análisis sistémico de los PPDM, arribando a resultados satisfactorios; y c) realizar un análisis *a posteriori*, reflexionando acerca de las dificultades que surgieron en el avance de la experiencia y sobre cómo pudieron haberse evitado. Todos estos elementos extraídos, que se considera pueden contribuir a la sostenibilidad en el tiempo de un PPDM, se incorporan como componentes de una metodología sugerida que busca

maximizar las posibilidades de que el programa se sostenga en el tiempo, ejecutando las actividades planificadas en forma sistemática.

En esta línea entonces, el **objetivo general** de la Tesis consiste en realizar una propuesta metodológica que incremente las probabilidades de que un PPDM se sostenga en el tiempo, logrando cumplimentar la ejecución de lo planificado y manteniendo vinculados a los actores participantes.

Como **objetivos particulares**, se propone principalmente: a) realizar una revisión de la literatura orientada a detectar las dificultades más comunes en estas prácticas territoriales, así como las recomendaciones metodológicas que proponen los autores y especialistas en el tema; b) reconocer a los PPDM como un tipo particular de organización, abordándolos desde un enfoque sistémico; c) a partir de tal enfoque, realizar un análisis crítico de un PPDM a escala real, rescatando también la percepción de los propios actores participantes a través de un relevamiento de campo; d) proponer un modelo cualitativo para analizar los factores que influyen positiva y negativamente en la motivación e interés de los actores por participar del PPDM; e) establecer las potenciales problemáticas que podrían atravesar estos programas a lo largo de sus etapas, afectando a sus posibilidades de sostenibilidad en el tiempo; y f) plantear un conjunto de sugerencias metodológicas para evitar o atenuar la ocurrencia de las problemáticas detectadas en la literatura y en la experiencia a escala, con el fin de contribuir a optimizar los resultados de las prácticas territoriales futuras.

A fin de alcanzar los objetivos propuestos, la presente Tesis se compone de seis capítulos, además de este primero introductorio. Cada uno de ellos se divide, jerárquicamente, en secciones, apartados, incisos y puntos.

En el **capítulo II** se desarrolla la revisión de la literatura, en la que se presenta el marco teórico-conceptual y la discusión de la problemática central de este trabajo. Por un lado, se presentan los enfoques utilizados en el campo de las Ciencias de la Administración que se consideraron pertinentes para abordar aquí a los PPDM. Éstos son: el enfoque sistémico de las organizaciones, la planificación estratégica organizacional, y la ejecución de la estrategia. Por otro, se revisa el abordaje territorial de estos programas a través de la planificación estratégica, analizando sus orígenes y evolución histórica, fases, principales dificultades y beneficios, y recomendaciones metodológicas.

En el **capítulo III**, luego de definir el objeto de estudio del presente trabajo (el PPDM) y qué se entiende por *éxito* en estos programas, se plantea el conjunto de herramientas y

conceptos aplicados específicamente a ellos, y que sirven de base para el desarrollo y comprensión de los capítulos siguientes. En primer lugar, se expone el abordaje territorial de partida que se propone para implementarlos en un determinado ámbito geográfico, basado en un conjunto de lineamientos metodológicos iniciales. En segundo lugar, se representa la modelización sistémica con la que se propone abordarlos desde un punto de vista organizacional, mostrando en un nivel genérico los elementos que componen al sistema y sus posibles interrelaciones.

En el **capítulo IV** se analiza, a partir del enfoque sistémico, el caso del PRODESTA. Con fuerte énfasis en los aspectos metodológicos, se detalla el conjunto de acciones realizadas en cada una de sus etapas, así como los resultados alcanzados a la fecha. Respecto a este último punto, además de evaluar ciertos aspectos objetivos, se completa el análisis con un relevamiento de campo que permite conocer la propia percepción de los actores participantes.

En el **capítulo V** se exhiben las principales problemáticas que pueden ocurrir al momento de implementar un PPDM (en cualquiera de sus etapas), disminuyendo así su posibilidad de éxito. Asimismo, se plantea la disminución del interés o energía de los actores participantes como una dificultad de gran relevancia, por lo cual se desarrolla un modelo cualitativo original que busca explicar con mayor profundidad dicho fenómeno.

En base a todo el trabajo realizado hasta este punto, en el **capítulo VI** se expone la propuesta metodológica para abordar un PPDM, a partir de un conjunto de comentarios generales y sugerencias metodológicas por cada etapa, tendientes a evitar o mitigar la ocurrencia de las problemáticas detectadas previamente, con el fin de lograr su sostenibilidad en el tiempo. Para ello se propone una representación sistémica ideal para la etapa de puesta en marcha y la sostenible de estos programas, en la que constan los procesos de transformación, insumos, resultados e interacciones más relevantes de cada una.

A modo de cierre, en el **capítulo VII** se presentan las conclusiones, en las que se incluyen las reflexiones finales de la investigación, así como también sus principales limitaciones, y las futuras líneas de investigación que permite vislumbrar. Finalmente, en los Anexos se incluye toda la información adicional al cuerpo central de la Tesis.

## **CAPÍTULO II**

### **REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LA LITERATURA**

---

El presente capítulo tiene como fin presentar el marco teórico-conceptual y la discusión de la problemática central que se aborda en este trabajo. Esto servirá para encuadrar adecuadamente los distintos contenidos que se desarrollen a lo largo de la Tesis, así como para facilitar la comprensión y el alcance de los aportes que se vayan realizando.

Para ello, el capítulo se estructura en dos grandes secciones. En la primera de ellas (sección II.1) se presentan los enfoques utilizados en el campo de las Ciencias de la Administración que se consideraron pertinentes para abordar aquí a los PPDM; y en la segunda (sección II.2), se revisa el abordaje territorial de estos programas a través de la metodología de la planificación estratégica.

#### **II.1. Enfoques de Ciencias de la Administración aplicables a los PPDM**

Al analizar la literatura específica en el tema, no son muchas las referencias de trabajos (excepto algunos como Almaguer-Torres, Pérez-Campaña y Torres-Torres, 2018; Bianchi y Tomaselli, 2015; Duarte de Paiva, 2011) en los que los programas de desarrollo son abordados explícitamente desde una perspectiva de Ciencias de la Administración.

Dado que uno de los objetivos que se persiguen en este trabajo de investigación es mostrar que los Programas Planificados de Desarrollo Municipal (PPDM) pueden ser considerados como una organización, en esta sección se presentan ciertas teorías y modelos propios de la Administración que resultan pertinentes para abordarlos como tales. Éstos son: el Enfoque Sistémico de las organizaciones (apartado II.1.1), la Planificación Estratégica (apartado II.1.2), y la Ejecución de la Estrategia (apartado II.1.3).

### II.1.1. Enfoque Sistémico de las organizaciones

La teoría administrativa moderna basada en el análisis sistémico concibe a las organizaciones como sistemas abiertos, es decir, estando en permanente interacción con su ambiente o entorno, sobre el cual influyen y por el cual son influidas. En este apartado se exponen las principales ideas de este enfoque, se destacan algunos conceptos clave como lo son la entropía y la negentropía. Se finaliza con el planteo específico que hacen Katz y Kahn respecto a las organizaciones sociales consideradas como sistemas, ya que resultan de gran relevancia para los desarrollos posteriores de la presente Tesis.

#### II.1.1.1. Orígenes y premisas de la Teoría de Sistemas

A mediados de los años cincuenta, el biólogo y filósofo austríaco Ludwig von Bertalanffy postuló la Teoría General de los Sistemas (TGS). Si bien las primeras ideas ya habían sido esbozadas en sus trabajos desde los años veinte, fue recién en 1954, al constituirse la *Sociedad para la Investigación General de los Sistemas* (fundada por él, Boulding, Rapoport y Gerard), que tales nociones tomaron forma. Se trata de una teoría interdisciplinaria y holística, que considera que todas las ciencias presentan un isomorfismo y dependencia recíproca, lo que permitiría su integración. La TGS, basada en el expansionismo, el pensamiento sintético y la teleología —en oposición al reduccionismo, el pensamiento analítico y el mecanicismo o fundamentación causal, respectivamente—, intenta proporcionar principios y modelos generales aplicables a todas las disciplinas científicas (Chiavenato, 2007; Gilli, Arostegui, Iesulauro y Schulman, 2007; Hermida, Serra y Kastika, 1992). Si se considera al sistema desde un punto de vista estructural, puede ser dividido en partes; aunque no ocurre lo mismo al analizarlo desde una óptica funcional ya que, al constituir un todo indivisible, si se lo fragmentara perdería algunas de sus propiedades esenciales. Es por este motivo que el pensamiento sintético e integrado resulta imprescindible (Solana, 1993). Tal como señala Senge (2005): “El pensamiento sistémico es una disciplina para ver totalidades. Es un marco para ver interrelaciones en vez de cosas, para ver patrones de cambio en vez de ‘instantáneas’ estáticas” (p. 91). Es decir, para comprender un sistema no basta sólo con analizar sus elementos, sino que es necesario también analizar sus interrelaciones (Amaru Maximiano, 2009).

El enfoque sistémico se fue incorporando sucesivamente en las ciencias sociales, y en los años sesenta se introdujo en la Teoría General de la Administración, a través de la

Teoría de Sistemas, que es una rama específica de la TGS (Chiavenato, 2007; Gilli et al., 2007; Robbins y Coulter, 2005). Uno de los referentes más importantes de este enfoque dentro del campo de las ciencias administrativas fue Russell Ackoff, cuyo modelo sistémico centra su paradigma en la interacción de las partes como un todo integrado a un sistema, el cual pertenece a su vez a un suprasistema (Pantoja-Aguilar y Garza-Treviño, 2019).

Así, las organizaciones comenzaron a ser analizadas desde un punto de vista sistémico, complementando al enfoque mecánico preexistente, basado en los principios del análisis, la descomposición y el estudio de cada una de las partes a fin de comprender el todo (Ackoff, 2012, en Pantoja-Aguilar y Garza-Treviño, 2019). Como plantea Chiavenato (2007), la Teoría de Sistemas es abstracta, conceptual, cubre ampliamente todos los fenómenos organizacionales, y surge como una necesaria síntesis integradora de los conceptos clásicos, neoclásicos, estructuralistas y conductistas. Al respecto, Álvarez (2007) señala que no se trata de una nueva escuela de pensamiento de la Administración, sino de un nuevo criterio metodológico.

El surgimiento de la TGS implicó un cambio radical en el paradigma científico, que llevó a cuestionar las estructuras formales instaladas. En el ámbito de la Administración, tal cuestionamiento sucedió en torno a los modelos de estructuras organizacionales de tipo funcional, que se difundieron ampliamente desde la administración científica de Taylor hasta la más reciente organización burocrática de Weber<sup>1</sup>. De esta manera, la TGS constituyó un avance importante en la interpretación de las organizaciones, al dar preponderancia a ciertos elementos hasta entonces relegados, como a la relación de éstas con el entorno, a las interrelaciones entre los individuos que las conforman (Peralta, 2016), y a los diferentes factores psicológicos y sociales vinculados al ser humano (Pantoja-Aguilar y Garza-Treviño, 2019). La importancia de este enfoque es resaltada por Senge (2005), al plantear que “Hoy el pensamiento sistémico se necesita más que nunca porque la complejidad nos abruma. (...) Como quinta disciplina<sup>2</sup>, el pensamiento sistémico constituye la piedra angular del modo en que una organización inteligente piensa acerca del mundo” (p. 92).

---

<sup>1</sup> Al respecto puede consultarse el trabajo de Pantoja-Aguilar y Garza-Treviño (2019), quienes realizan un interesante análisis cronológico y evolutivo de las teorías de la Administración, hasta llegar al actual enfoque sistémico.

<sup>2</sup> Denominada así por el propio Senge, para referirse a una de las bases de las organizaciones que poseen capacidad de aprender, además de las otras cuatro que también resalta en su libro: el dominio personal, los modelos mentales, la visión compartida, y el aprendizaje en equipo.

### II.1.1.2. Concepto de sistema

El sistema es concebido como “un conjunto de objetos relacionados entre sí y con su ambiente, de tal modo que forman una suma total o totalidad” (Schoderbek, 1984, en Gilli et al. 2007, p. 23). A esta simple definición, otros autores adicionan el hecho de que el sistema existe para alcanzar un objetivo, en función del cual se determinan sus parámetros característicos, que son los que se listan a continuación (Chiavenato, 2007):

- Entrada o insumo (input): todo aquello que el sistema importa de su ambiente para poder operar, ya sea materia, energía o información.
- Salida o resultado (output): producto final que se obtiene de las operaciones del sistema, y se exporta al ambiente.
- Procesamiento, procesador o transformador (throughput): operaciones o mecanismos de conversión de las entradas en salidas.
- Ambiente o entorno: medio que rodea externamente al sistema. Schoderbek (1984, en Gilli et al., 2007) plantea dos condiciones para caracterizarlo: que esté compuesto por variables que el sistema no puede controlar, y que a su vez representen factores relevantes para su funcionamiento.
- Retroalimentación (feedback): función del sistema que compara la salida con un criterio o estándar preestablecido, para mantener el desempeño de acuerdo con éste. Es un mecanismo en el que la salida refluye sobre la entrada, con el fin de incentivarla (retroalimentación positiva) o inhibirla (negativa), generando correcciones en el sistema. Las retroalimentaciones reabastecen de información al sistema, reforzando o modificando su comportamiento.

Respecto a este último parámetro, Senge (2005) plantea que constituye un concepto que, si bien es simple, es el más importante para comprender y poner en práctica el pensamiento sistémico. Y esto se debe, según el autor, a que la clave para analizar la realidad sistémicamente consiste en ver interrelaciones (círculos basados en procesos de retroalimentación), en lugar de relaciones causa-efecto lineales.

Una particularidad del sistema es que éste, como una totalidad, presenta propiedades y características particulares que no se encuentran en ninguno de sus elementos considerados de forma aislada; es lo que se denomina *emergente sistémico* (Chiavenato, 2007). Un ejemplo de esto es el concepto de sinergia, que se presenta más adelante. Bertalanffy (1975, en Chiavenato, 2007) destaca otro rasgo del sistema, que es su

naturaleza orgánica, según la cual un estímulo producido en cualquiera de sus partes provoca una reacción sistémica global. De esta manera, en la medida en que algún componente sufra cambios, el ajuste sistémico será continuo.

De acuerdo a la relación que establecen con su ambiente, los sistemas pueden ser cerrados o abiertos. Mientras los primeros son herméticos a cualquier influencia de su entorno y por lo tanto no experimentan ningún tipo de interacción con él, los segundos sí lo hacen, por medio de entradas y salidas que les permiten intercambiar constantemente materia, energía e información (Chiavenato, 2007; Guízar Montúfar, 2013; Robbins y Coulter, 2005). Dado que el ambiente experimenta cambios de manera continua, es indispensable para la supervivencia del sistema abierto que su proceso de adaptación sea sensitivo y dinámico. Más allá de la interacción que se da entre el sistema y el ambiente, este último influye en la forma en que se interrelacionan sus partes (Argyris, 1961, en Gilli et al., 2007).

#### II.1.1.3. La organización considerada como un sistema abierto

La moderna teoría administrativa basada en el análisis sistémico visualiza a la organización, y en particular a la empresa, como un sistema abierto<sup>3</sup> (Robbins y Coulter, 2005), ya que considera que mantiene una interacción dinámica con su ambiente, sobre el cual influye y por el cual es influida (Chiavenato, 2007). La organización es un sistema creado por el hombre, compuesto por un conjunto de unidades relacionadas entre sí, que trabajan armoniosamente con el fin de alcanzar ciertos objetivos, tanto de ella misma como de sus propios participantes. Es un sistema social y, como tal, constituye un sistema complejo, dinámico y abierto, en permanente cambio e interacción con el contexto (Solana, 1993).

En la figura II.1 se representa una organización considerada como un sistema abierto, constituida por los cinco parámetros descritos en el inciso anterior. Allí se observa que la misma se encuentra inmersa en un entorno o ambiente del que obtiene recursos (materias primas, recursos humanos, capital, tecnología e información) y, una vez

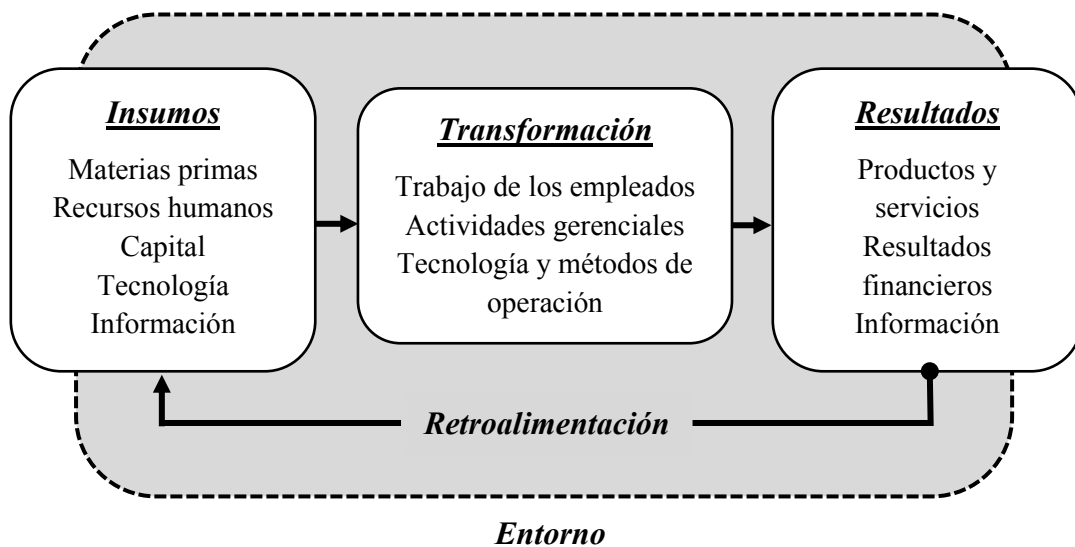
---

<sup>3</sup> Existen varios modelos que conciben a la organización como un sistema abierto. Chiavenato (2007) menciona el de E. Schein, el de F.E. Kast y J. E. Rosenzweig, el de D. Katz y R. Kahn, y el sociotécnico del Instituto Tavistock. Por su parte, Peralta (2016) compila un conjunto de modelos de gestión que se basan en la filosofía sistémica, en el que a los dos últimos recién mencionados adiciona el modelo de H. Simon, y el de los sistemas adaptativos complejos del Instituto Santa Fe de los Estados Unidos (encabezado por J. Holland y M. Gell-Mann). Por otro lado, Gilli et al. (2007) mencionan algunos autores que han adoptado una perspectiva de sistema cerrado para analizar las problemáticas organizacionales, como H. Fayol, M. Weber, L. Gulick y L. Urwick.

transformados (por el trabajo de los empleados, las actividades gerenciales, la tecnología y los métodos de operación), los vuelca a él como resultados (productos y servicios, resultados financieros, e información). Además, se aprecia un flujo de retroalimentación entre los resultados y los insumos, cuya función es monitorear el funcionamiento de la organización y mantener su buen desempeño. Cabe destacar que, como corresponde al funcionamiento de cualquier sistema, el ciclo de entrada-transformación-salida se repite en el tiempo. De hecho, como resaltan Katz y Kahn (1997), si la pauta de actividad ocurre una única vez o esporádicamente, no se puede decir que se trate de una organización.

**Figura II.1**

*La organización como sistema abierto*



*Fuente: Robbins y Coulter, 2005, p. 35*

El diagrama exhibido corresponde a una configuración básica de la organización considerada sistémicamente<sup>4</sup>, que será adoptada, con las modificaciones pertinentes, en los capítulos IV y VI. Al respecto, Katz y Kahn (1997) se refieren en su modelo teórico a sistemas energéticos de insumo-producto, en los que cíclicamente ingresa un insumo energético al sistema, dentro del cual se da la transformación de energías y se obtiene un

<sup>4</sup> Es interesante el planteo de Koontz y Wehrich (2013), quienes en su libro abordan el proceso administrativo desde el enfoque de sistemas. Así, consideran los procesos de transformación de la organización en correspondencia con las funciones administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control, a través de las cuales los insumos se transforman en resultados. Ese es el método elegido por ellos como marco teórico de su libro, si bien reconocen que los procesos de transformación pueden verse desde distintos ángulos, como por ejemplo desde las funciones empresariales de finanzas, producción, personal o marketing.

producto o resultado energético que, en muchos casos, reingresa al sistema como un insumo energético adicional que lo reactiva. En esta configuración, las organizaciones se componen de un conjunto de factores interdependientes, tales como individuos, motivaciones, metas, autoridad, entre otros; y se destaca el hecho de que cualquier decisión o acción que tenga lugar en un área determinada de su estructura, afectará a otras y viceversa (Robbins y Coulter, 2005).

En este punto es importante establecer una diferenciación entre la organización propiamente dicha y su estructura: la primera trasciende a la segunda, y ésta, por su parte, hace referencia a la disposición que los componentes de aquella adoptan en un determinado momento. Esto implica que, con el tiempo, la organización podría adoptar otras formas de estructura de acuerdo a las necesidades y exigencias provenientes del ambiente y de su nivel interno (Hermida et al., 1992). La capacidad de modificarse a sí mismo y a su estructura básica, es una característica que distingue al sistema organizacional del mecánico y del biológico. Es la denominada propiedad morfogénica de las organizaciones, que se produce por un proceso cibernético, a partir del cual se comparan los resultados obtenidos con los deseados para detectar errores y luego corregirlos. Al respecto, Hermida et al. (1992) plantean que “este proceso de transformación estructural permanente, lejos de resultar nocivo y perjudicial, constituye el prerequisite para que estos sistemas se conserven en forma activa y eficiente; en suma, es su razón de supervivencia” (p. 136).

Además de la *morfogénesis*, las organizaciones en tanto sistemas abiertos presentan otras características distintivas (Chiavenato, 2007; Katz y Kahn, 1997), entre las que se destacan: a) la *homeostasis*, que es la capacidad del sistema de conservarse en un estado estable, incluso cuando la materia y la energía que lo integran se renueven constantemente. Este equilibrio dinámico se obtiene por la autorregulación, es decir, por medio de los mecanismos de retroalimentación del sistema; b) la *adaptabilidad*, referida a las modificaciones que deben ocurrir en el sistema para adecuarse a los estándares requeridos por su interacción con el medio externo. De esta manera, tanto la homeostasis como la adaptabilidad constituyen dos procesos opuestos que el sistema necesita conciliar, dado que resultan imprescindibles para su supervivencia; c) la *diferenciación* a la que tiende la organización, es decir, la multiplicación, especialización y jerarquización de funciones dentro de su estructura interna; d) la *equifinalidad*, principio según el cual el sistema puede alcanzar el mismo estado final, a través de diversos caminos y partiendo

de diferentes condiciones iniciales; e) la *sinergia*, que implica que dos o más causas producen, al actuar en forma conjunta, un efecto mayor que la suma de los efectos que producen al actuar individualmente. Es decir, este emergente sistémico constituye el efecto multiplicador de las partes de un sistema que potencian el resultado global; y f) la *entropía negativa* que, por su resaltada importancia a los fines de esta Tesis, se presenta de forma detallada en el inciso II.1.1.4.

Para finalizar, corresponde mencionar que el sistema organizacional puede ser abordado desde dos puntos de vista diferentes. Por un lado, analizando su estructura, es decir, cómo se ubican los individuos, las líneas de autoridad, subordinación y coordinación; y por otro, analizando sus procesos, lo que implica estudiar cómo se ejecutan las tareas organizacionales, desde una visión de la secuencia de actividades que enlaza distintas funciones y departamentos. Mientras que el primer enfoque es eminentemente estático, el segundo es, en contraposición, dinámico (Gilli et al., 2007). Es precisamente este último el enfoque que se adopta para el análisis de los capítulos IV y VI.

#### II.1.1.4. Entropía y negentropía en las organizaciones

Uno de los elementos que resulta central para el planteo de la presente Tesis es el concepto de entropía (y su contracara, la negentropía o entropía negativa) que se emplea en el marco de la Teoría de Sistemas. Para ello se revisaron diversos autores que se refieren a la entropía vinculada con los sistemas sociales en general y con las organizaciones en particular, tanto en el campo de la administración, la economía, y la gestión de la información y el conocimiento.

El término *entropía* proviene del campo de la física —específicamente de la termodinámica, donde fue introducido por R. Clausius en 1865, y que unos años más tarde L. Boltzmann aplicó también a la física estadística— y ha sido empleado en diversas ciencias, aunque dicha exportación a otras áreas del conocimiento no ha estado exenta de confusión y disputa en torno a su significado (Bratianu, 2019). Por ello, Bailey (2001, en Araújo, Sanches y Gomes, 2015) plantea la necesidad de adjetivar el concepto (agregándole el calificativo de termodinámica, estadística, informacional, o social) para evitar ambigüedades e interpretaciones erróneas. En cualquier caso, y aunque en lo que respecta a los sistemas sociales (como las organizaciones) el concepto de entropía aún no resulta del todo claro, sus propiedades universales la convierten en un recurso conceptual

metodológico que permiten extrapolarlo a diversos fenómenos. Al respecto, Tarragó, Ávila, Gallardo y Gálvez (2020) señalan que:

Las propiedades generales de la entropía pueden emplearse como herramientas en el aparato teórico para la descripción fenomenológica de sistemas en la sociedad que no son necesariamente sistemas físicos o biológicos. Así, los enfoques conceptuales y corolarios fundamentales tienen implicaciones esenciales al describirse el comportamiento de entidades, organizaciones o subsistemas en que la gestión de información constituye uno de los diversos procesos en los que se involucra. (p. 5).

El principio de la entropía corresponde a la segunda ley de la termodinámica, y dentro de la Teoría de Sistemas se refiere, en términos generales, al proceso por el que todas las formas organizadas tienden a agotarse, desorganizarse, desintegrarse y, finalmente, a morir o desaparecer (Chiavenato, 2007). En el campo de la termodinámica, se asocia con la energía que se disipa y que el sistema no puede utilizar ni recuperar (Morúa Ramírez, 2015), o con la energía<sup>5</sup> que al sistema no le es útil (Mavrofides, Kameas, Papageorgiou y Los, 2011).

Algunos autores enfatizan la idea de desorden. Por ejemplo, Burgos (1992) adapta y extiende el concepto de entropía a la empresa, y la asocia con el grado de desajuste o de degradación organizativa de la misma, planteando que en el estado inicial la entropía es nula, pero que es positiva para cualquier estado posterior, ya que existe una sucesiva degradación de la organización. En esta línea, Morúa Ramírez (2015) considera que en el campo de la gestión, la entropía debiera ser considerada como “un aumento de la homogeneidad en detrimento de una heterogeneidad inicial, una medida que desordena el sistema, que lo fuerza a evolucionar y a autoorganizarse” (p. 38). De acuerdo con Burgos (1992), para generar orden es necesario reorganizar la empresa. Sin embargo, esto no es suficiente cuando el desorden es tal que la entropía alcanza un valor muy elevado, por lo que en esos casos se debe proceder a la reestructuración, es decir, a diseñar una nueva estructura, reconsiderando los objetivos, la política, la estrategia, y las funciones de la empresa. Desde esta perspectiva, la administración puede ser considerada como un proceso de gestión de la entropía organizacional (Bratianu, 2019).

---

<sup>5</sup> Se considera a la energía como la potencialidad para realizar un cierto trabajo o una determinada tarea. No debe confundirse la información, si bien ambos conceptos están correlacionados (Mavrofides et al., 2011).

Prosiguiendo con esta mirada, pero en relación a otro objeto de estudio más amplio, Lizcano Álvarez (1999) propone analizar la economía en torno a los postulados de la termodinámica, y en particular al concepto de entropía, considerada como el nivel de desorden del sistema económico. En consecuencia, plantea que la función optimizadora de los sujetos responsables de la política económica debiera tender a disminuir el grado de desorden económico, minimizando el nivel de entropía de sus decisiones<sup>6</sup>.

Otros autores resaltan la noción de información en relación a la entropía, asociando la primera al orden y organización, y la segunda al desorden, caos, y azar total. De hecho, Burgos (1992) advierte que la fórmula matemática para la información es la negativa de la fórmula termodinámica de la entropía. Así, cuando un sistema recibe información disminuye su entropía, al tiempo que aumenta la de su entorno (Burgos, 1992; Morúa Ramírez, 2015). Al respecto, Castells (2000) plantea que “la falta de disponibilidad de información en lo referido a la cantidad y calidad necesaria, genera comportamientos aleatorios en los sistemas y es caracterizada por la entropía informacional” (Castells, 2000, en Tarragó et al., 2020). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros tipos de sistemas, en los sistemas sociales no cualquier información adicional contribuye a disminuir su entropía, sino aquella de una cierta calidad y que ingrese en un determinado momento<sup>7</sup> (Markina y Dyachkov, 2014; Tarragó et al., 2020).

Uno de los pioneros en esta línea fue Claude E. Shannon, quien en 1948 publicó su emblemático trabajo titulado “Una teoría matemática de la comunicación”. Allí por primera vez se aplicó el concepto de entropía a la ciencia de la comunicación, estableciendo medidas estadísticas y probabilísticas para los diferentes estados de un sistema de información. De acuerdo con Shannon, la entropía mide la incertidumbre, y por lo tanto es la medida inversa de la información, considerada esta última como la medida de reducción de la entropía estadística<sup>8</sup> (Mavrofidis et al., 2011). Por todo esto

---

<sup>6</sup> El autor propone una ecuación para reflejar la entropía económica, basada en la ecuación de entropía energética de Boltzmann. Así, considera que  $E = k \log W$ . Donde  $W$  indica la cantidad de sujetos económicos que, teniendo distinta naturaleza e intereses contrapuestos, son afectados de modo distinto por un hecho o decisión económica particular. Cuanto mayor es  $W$ , mayor es la entropía o desorden del sistema económico,  $E$ .

<sup>7</sup> Es interesante el trabajo de Markina y Dyachkov (2014), en el que proponen un modelo de gestión de una organización basado en la entropía. Allí distinguen tres componentes básicos para la modelización: el ambiente interno y externo, la entidad administrativa (que toma decisiones) y el sistema de información de la organización.

<sup>8</sup> La fórmula de entropía de Shannon ( $H$ ), similar en su estructura a la de Boltzmann, es:  $H = -K \sum_{i=1}^n p_i \log p_i$ . Donde  $K$  es una constante positiva y  $p_i$  es la probabilidad de ocurrencia del evento  $i$ , dentro del conjunto finito de  $N$  eventos. Entonces, sólo cuando un resultado es seguro ( $p_i = 1$ ), la entropía es nula ( $H = 0$ ). En cualquier otro caso es positiva, llegando a su máximo valor cuando todos los  $p_i$  son

es que a la entropía de la información también se la suele denominar “entropía informacional de Shannon” o directamente “entropía de Shannon”. Ésta, a su vez, guarda una estrecha relación con la entropía del conocimiento, la cual puede ser considerada una extensión de aquella, dado que el conocimiento se obtiene al procesar información. Así entonces, ambos tipos de entropía se asemejan respecto a su modelización matemática, por lo que la entropía del conocimiento refleja la distribución probable de conocimiento en una determinada organización, en un momento específico (Bratianu, 2019).

Ahora bien, las organizaciones al ser un sistema abierto, son capaces de contrarrestar la entropía y reabastecerse de energía e información<sup>9</sup>. De hecho, necesitan asegurar tal proceso negentrópico para sobrevivir, aunque como señalan Gilli et al. (2007) “no siempre lo hacen, de lo contrario no existirían empresas que quiebran” (p. 32). En definitiva, debieran lograr importar del ambiente externo más energía de la que consumen y asegurarse un suministro continuo de materiales, información y personas. Esto es explicado en mayor detalle por Chiavenato (2007), al señalar que:

Como sistemas abiertos, las organizaciones sobreviven mientras sean capaces de mantener negentropía, es decir, la importación bajo todas las formas, de cantidades mayores de energía de las que se devuelve al ambiente como producto. La razón es obvia. Una parte de la entrada de energía en una organización es invertida directamente y objetivada como salida organizacional. Sin embargo, una parte de la entrada recibida se consume por la organización. Para hacer el trabajo de transformación, la propia organización necesita ser creada, recibir energía para ser mantenida y dichos requisitos se reflejan en la inevitable pérdida de energía entre la entrada y la salida. (p. 420).

Martins (2008) argumenta que las empresas, al adoptar ciertas prácticas de gestión (algunas genéricas que debieran implementar a lo largo de su ciclo de vida, y otras específicas para los momentos de crisis) generan entropía negativa y, por lo tanto, pueden perdurar en el tiempo. Asimismo, en torno al proceso negentrópico de las organizaciones cobran especial relevancia los mecanismos de retroalimentación, que son los que permiten realizar ajustes y correcciones, al generar insumos de información para la toma

---

iguales  $(p_i = \frac{1}{n})$ , lo que se corresponde con la situación de máxima incertidumbre (Magossi y da Costa Barros, 2021).

<sup>9</sup> El aumento irreversible de la entropía sólo ocurre en los sistemas cerrados, ya que no interactúan con su medio externo (Tarragó et al., 2020).

de decisiones. Sin los recursos correctivos adecuados que le permitan al sistema volver a retomar su curso normal, éste gastará demasiada energía y pondrá en peligro su existencia (Katz y Kahn, 1997). Al respecto Burgos (1992) plantea que “es precisamente el control el proceso que se opone a la entropía y logra organizar el sistema, reduciendo la variedad y manteniendo cohesionados los elementos componentes del sistema mediante relaciones de información” (p. 126).

El proceso entrópico también caracteriza a los PPDM, tal como se hará referencia en el capítulo V. Es por ello que, en línea con uno de los objetivos centrales de este trabajo, se presentará en el capítulo VI un conjunto de recomendaciones metodológicas que pueden ser consideradas en su mayoría como acciones negentrópicas que permiten que esta organización particular se mantenga funcionando en el tiempo.

#### II.1.1.5. El planteo teórico de Katz y Kahn

Antes de dar por finalizado este apartado dedicado al enfoque sistémico, corresponde exponer algunos de los aspectos más salientes del planteo teórico que D. Katz y R. Kahn realizan en su libro “Psicología social de las organizaciones” editado en el año 1997, el cual es de especial relevancia para el abordaje que se propone en la Tesis<sup>10</sup>.

Estos autores resaltan que, a diferencia de la perspectiva de las organizaciones como sistemas cerrados en la que los insumos se consideran constantes, en el enfoque de sistemas abiertos son variables y no están garantizados, en especial la energía humana. De hecho, señalan que “las organizaciones sobreviven mientras se induzca a los individuos a ser miembros de ellas y actuar como tales” (p. 499). Por ello, y como forma de reconocer teóricamente esta característica de las organizaciones, hacen una distinción entre los insumos de producción y los insumos de mantenimiento; siendo necesario que ambos ingresen constantemente desde el ambiente.

Mientras que los primeros se refieren a las importaciones de la energía que se procesa para proporcionar un resultado productivo, los segundos son aquellas importaciones que sostienen el correcto funcionamiento del sistema. A esto agregan que, en el caso de los sistemas sociales, urge prestar especial atención a este último tipo de insumos, ya que son

---

<sup>10</sup> El hecho de aclarar desde el principio que esta es la principal fuente de información sobre la que se basa este inciso, permite evitar repetir la referencia a lo largo del mismo. Sólo se explicitarán los números de páginas correspondientes a las citas textuales, y las referencias a otros autores que eventualmente se hayan consultado.

los que aseguran la presencia de la energía humana necesaria para ejecutar los papeles<sup>11</sup>. Sin embargo, esto no es tarea sencilla; los requerimientos de mantenimiento no están claramente especificados, ya que son variadas las motivaciones que atraen a los individuos hacia las organizaciones y los mantienen cumpliendo sus funciones. “El cemento que las mantiene unidas [a las estructuras sociales] es esencialmente psicológico, más que biológico. Los sistemas sociales están anclados en las actitudes, percepciones, creencias, motivaciones, hábitos y expectativas de los seres humanos” (p. 42).

Al respecto, cabe destacar que el enfoque sistémico de las organizaciones pone de relieve el análisis de los diversos procesos sociopsicológicos que ocurren en ellas de modo interrelacionado, incluyendo, entre otros, la dinámica motivacional de los individuos que las componen, y el comportamiento de éstos en cuanto al ejercicio de los roles que les son asignados<sup>12</sup> (Ávila Vidal, 2013). Dada la importancia que estos factores subjetivos tienen en el enfoque de sistemas, en el capítulo V se elabora en base a ellos un modelo cualitativo de energía de los actores que participan en un PPDM, para intentar explicar qué los motiva a ser (y/o continuar siendo) parte del mismo, y a ejecutar adecuadamente su rol.

De acuerdo con Katz y Kahn, existen cinco tipos genéricos de subsistemas que las organizaciones debieran poseer para asegurar su supervivencia: a) subsistemas técnicos o de producción, mediante los que se realiza la transformación de insumos a productos, y cuyas actividades comprenden las funciones principales de la organización; b) subsistemas de apoyo, encargados de dar soporte en las transacciones con el medio, proporcionando una fuente continua de insumos de producción; c) subsistemas de mantenimiento, destinados a asegurar los insumos de mantenimiento, vinculando las personas al sistema como partes en funcionamiento; d) subsistemas de adaptación, cuya finalidad es ajustar el sistema a los cambios del medio externo; y e) subsistemas gerenciales, que atraviesan a la estructura horizontalmente y se encargan de dirigir, coordinar y controlar a los distintos subsistemas y actividades de la organización.

Los autores plantean que tradicionalmente se ha dado mucha más relevancia a los subsistemas de producción y sus insumos que a los de mantenimiento, debido a que se

---

<sup>11</sup> Definidos por los autores como una de las bases sociopsicológicas de los sistemas sociales, que describen las conductas específicas asociadas con determinadas tareas.

<sup>12</sup> Ya los enfoques contemporáneos y humanistas centran su atención en la satisfacción de las necesidades humanas y sociales de los individuos que integran las organizaciones, y en la motivación de los mismos. Algunos de sus exponentes fueron: M. P. Follet, E. Mayo, A. Maslow, F. Herzberg, y D. McGregor. El enfoque sistémico que surgió luego como perspectiva integradora, adoptó muchas de estas ideas.

partía del supuesto de que las estructuras sociales son de naturaleza objetiva y fija respecto a las relaciones biológicas. Más tarde se reconoció que en realidad esto no es así, y que también existen problemas de personal, tanto de reclutamiento como de moral de trabajo, a lo que aluden que:

Conservar a los miembros dentro de una organización y mantener un tipo satisfactorio de ejecución del papel significa que las experiencias de esas personas dentro del sistema deben ser recompensantes, en especial si tienen libertad de entrar y salir de las organizaciones. (p. 51).

En esta línea, y como parte de los mencionados sistemas de mantenimiento, proponen un conjunto de pautas de motivación capaces de dar energía y dirigir a los individuos hacia las conductas requeridas para la efectividad organizacional. Además de aquellas vinculadas con las recompensas (*satisfacción instrumental*) y castigos (*obediencia legal*), que no necesariamente fomentan algo más que una ejecución mínimamente aceptable de los roles, plantean otras dos pautas en que la motivación se internaliza y por lo tanto la ejecución resulta autónoma. Éstas son, por un lado, la *autoexpresión*, que se vincula con las mayores oportunidades que tienen los individuos de expresar su capacidad y habilidades en la ejecución de su papel; y por otro, la *interiorización de las metas organizacionales* —considerada la pauta más difícil y más efectiva de motivación—, que se relaciona con la congruencia entre los objetivos de la organización, y las necesidades y valores del individuo, así como con su participación activa en la toma de decisiones. En ambos casos se lograría que las actividades conlleven su propia recompensa, por lo que no se requeriría ningún otro incentivo adicional.

Nuevamente se destaca que todas estas ideas han sido consideradas en el abordaje sistémico de esta Tesis, y muy especialmente en el diseño del modelo cualitativo que se presenta en el capítulo V. Al respecto, es interesante finalizar con una reflexión de los autores analizados en este inciso:

El sistema abierto es más bien un marco de trabajo, una metateoría, un modelo en el sentido más amplio de ese gastado término. La teoría del sistema abierto es un enfoque y un lenguaje conceptual para comprender y describir muchos tipos y niveles de fenómenos, (...) se puede aplicar a cualquier proceso dinámico y recurrente: a cualquier secuencia de acontecimientos que tenga una pauta. (p. 497).

### II.1.2. Planificación estratégica en las organizaciones

Antes de proceder al análisis de la Planificación Estratégica en sí misma, es conveniente abordar los principales conceptos contenidos en ella: el de *planificación* y *estrategia*.

Como sostienen varios autores, existe una gran pluralidad de definiciones y acepciones acerca de lo que se entiende por *planificación*. Esto se debe, por un lado, a la cada vez mayor complejidad que la planificación ha sufrido en tanto concepto, y por otro, a la multiplicidad de enfoques que resaltan distintos aspectos de su naturaleza (Aramayo, 2006). Además, el extenso uso cotidiano que se le da a este concepto, ha suscitado ciertas confusiones en torno a él. Por ejemplo, en varias ocasiones es concebido erróneamente como un proceso que se justifica en sí mismo, y no como una herramienta que puede ser utilizada para el logro de determinados objetivos (Ander-Egg, 2007; Aramayo, 2006).

Rovere (2003) señala que “planificar es una función inherente al ser humano que refiere a todas aquellas reflexiones, cálculos, diseños y especulaciones que se realizan, en forma más o menos sistemática, con el explícito propósito de intervenir en una realidad dada” (en Bernazza, 2006, p. 74). Asimismo, es posible entender la planificación dentro del contexto en el que se desarrolla que, según Fayol y otros autores, es el proceso administrativo, consistente en las etapas de planificación, organización, dirección, coordinación y control. Así, la planificación entendida como parte inicial de este proceso, “constituye la base que define los aspectos esenciales del funcionamiento de cada organización, al establecer los objetivos de ésta y la labor que deberá desarrollar cada una de sus partes integrantes para concretarlos” (Aramayo, 2006, p. 14). Cualquier tipo de organización puede planificar, ya sea pública, privada o no gubernamental; de acuerdo a sus fines, enfatizan distintas concepciones teórico-metodológicas y utilizan diferentes instrumentos, lo que se traduce en aplicaciones muy diversas (Lira, 2006).

El segundo término que nos ocupa en este apartado es el de *estrategia*, sobre el cual es posible encontrar escritos milenarios. Uno de los más famosos es el libro “El Arte de la Guerra” escrito por el estratega chino Sun Tzu en el siglo IV a.C. Para él, en la estrategia “coexisten dos ideas: una elaboración intelectual, es decir la configuración de la filosofía organizacional, y la acción para llevarla a cabo” (Álvarez, 2003, p. 75). Respecto a su origen etimológico, la palabra *estrategia* deriva del término en latín *strategia*, que a su vez procede de los conceptos griegos *stratos* (“ejército”) y *agein*

(“conductor”, “guía”). Por lo tanto, se la puede concebir, en su significado primario, y tal como la define la Real Academia Española, como “el arte de dirigir las operaciones militares”. En ese contexto, la estrategia consiste en la reflexiva distribución y aplicación de los medios disponibles (tanto militares, como políticos y económicos) sobre el campo de batalla, para contrarrestar las iniciativas del adversario, y para asegurar la realización más eficaz de los objetivos de la campaña. Por su parte, la táctica es de naturaleza más operativa y se refiere al esquema específico de empleo de recursos dentro de una estrategia general (Álvarez, 2003; Chiavenato, 2007; Ogliastri, 2004).

De cualquier modo, este término no se limita exclusivamente al ámbito militar. A partir de la década de los sesenta el concepto de estrategia comenzó a emplearse en la teoría administrativa, entendido como “la movilización de todos los recursos de la empresa en el ámbito global con el propósito de alcanzar los objetivos en el largo plazo” (Chiavenato, 2007, p. 202). Es decir, la estrategia permite orientar el pensamiento y la acción de los directivos y empleados de la empresa, desde el nivel de alcance y responsabilidad que cada uno tiene en ella (Vicente y Ayala, 2008).

Como se desprende de estas definiciones, al igual que la planificación, la estrategia no es un fin en sí mismo, sino un medio que permite alcanzar los objetivos organizacionales. Por lo tanto, sintetizando la discusión previa, puede decirse que la *planificación* se refiere a la acción reflexionada cuyo propósito es alcanzar una situación deseada (el *qué*); y la *estrategia* a la elección del modo más adecuado y eficaz para llegar concretamente a tal situación (el *cómo*).

El concepto de Planificación Estratégica (PE) se basa en ellos, aunque va más allá de la conjunción de ambos. En la PE, cobran especial importancia el análisis de la situación interna de la organización y la consideración de su entorno externo, como bases para la reflexión. Fernández Güell (2016) la define como:

El modo sistemático de gestionar el cambio en la empresa con el propósito de competir ventajosamente en el mercado, adaptarse al entorno, redefinir los productos y maximizar los beneficios. En otras palabras, se trata de un proceso reflexivo y creativo que da lugar a una serie de estrategias para que la empresa mejore su posicionamiento, teniendo en cuenta sus puntos fuertes y débiles presentes, así como los retos y las oportunidades futuras. (p. 46).

La planificación en las organizaciones se introdujo por primera vez en los años cuarenta, y se limitaba exclusivamente a la cuestión financiera, y en especial al control del presupuesto anual. En la década de los cincuenta se desarrolló la planificación de largo plazo, consistente en la realización de proyecciones futuras basadas en tendencias, experiencias y datos pasados. Sin embargo, este enfoque resultó insuficiente ya que, al no contemplar el entorno, no permitía prever y adaptarse a los cambios que en él ocurrían. Así, una década más tarde surgió la PE, y con ella el énfasis pasó a la comprensión del contexto, la competencia y los consumidores, y a la reflexión sobre la capacidad de anticiparse a los cambios (Álvarez, 2007, Fernández Güell, 2016); considerándose como un medio flexible, dinámico y eficaz, que permitiría alcanzar mayores niveles de competitividad y por lo tanto el éxito empresarial (Yori, 2000). Nótese aquí la coincidencia con el enfoque sistémico presentado en la sección anterior, respecto a la concepción abierta de la organización en relación a su ambiente externo. De hecho, la PE destaca la importancia de reconocer el carácter sistémico de los procesos en los que se desempeña la organización, así como de prestar atención a los requerimientos de su entorno, porque de no hacerlo, comenzaría a desaparecer del ambiente competitivo (Aramayo, 2006; Lira, 2006).

Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1998) identifican diez escuelas de pensamiento estratégico, cada una de las cuales se focaliza en alguno de los aspectos importantes del proceso de formación de la estrategia. Vale la pena mencionar las dos primeras, la Escuela de Diseño (ED) y la Escuela de Planificación Estratégica (EPE), que se desarrollaron en paralelo en los años sesenta. La ED se centra en la concepción de la estrategia, y plantea que la misma es diseñada a través de un proceso informal que procura lograr una concordancia entre las capacidades internas y las posibilidades externas de la organización. De acuerdo con estos autores, sus orígenes se remontan a dos libros muy influyentes: *Leadership in Administration* escrito por P. Selznick en 1957, y *Strategy and Structure*, de A. Chandler, publicado en 1962. Aunque el gran impulso de esta escuela se dio recién en 1965, en el marco de la Escuela de Negocios de Harvard.

Por su parte, la EPE, cuyo exponente más influyente ha sido, según Mintzberg et al. (1998), I. Ansoff con su trabajo *Corporate Strategy* de 1965, concibe la formulación de la estrategia como un proceso formal y estructurado, basado en un enfoque fuertemente prescriptivo y normativo. La EPE alcanzó su punto máximo en los setenta, tanto en lo que respecta a la producción de artículos académicos como a la práctica de la gestión

estratégica. En aquellos años, la planificación estratégica era para los gerentes un sinónimo de modernidad y progreso, por lo que su implementación era prácticamente un imperativo. De acuerdo con los autores, la gran proliferación literaria en realidad significó un escaso aporte cualitativo a las ideas básicas provenientes de la ED y, de hecho, tal como plantea Mintzberg et al. (1998), implicó que el modelo informal y simple de planificación estratégica de la ED se convirtiera tan solo en una secuencia elaborada de pasos. La división en etapas responde a que la EPE toma como base la teoría de la máquina, en la que cada componente se produce según ciertas especificaciones, y luego se ensamblan de acuerdo a un diseño final (Chiavenato, 2007; Mintzberg et al., 1998). Si bien es posible identificar una gran variedad de modelos de PE, todos son similares en su esencia y se reducen a las mismas ideas básicas (Lira, 2006). Un ejemplo es el que G. Steiner propone en su libro *Top Management Planning* de 1969, y que consta de los siguientes cinco pasos (Chiavenato, 2007; Mintzberg et al., 1998):

1. Formulación de los objetivos organizacionales: selección de los objetivos globales que se quieren alcanzar a largo plazo, y jerarquización de los mismos de acuerdo a su importancia y prioridad.

2. Evaluación externa: análisis de las condiciones externas que afectan a la organización (clientes, competidores, sector, entorno), que implican oportunidades y amenazas, tanto presentes como potenciales.

3. Evaluación interna: análisis de las condiciones internas de la organización (productos, recursos, estructura organizacional, rendimiento, costos), destacando tanto las fortalezas que facilitan el alcance de sus objetivos, como las debilidades que lo dificultan o impiden.

4. Formulación de las alternativas estratégicas y selección de la estrategia que se utilizará: tomando en cuenta las condiciones internas y externas, se formulan las alternativas de cursos de acción que la organización puede adoptar para alcanzar sus objetivos globales. Éstas son las distintas combinaciones de productos (o servicios) y mercados, actuales o nuevos. Finalmente para la etapa de selección, la EPE adopta distintos métodos, todos ellos orientados al análisis financiero de las alternativas.

5. Desarrollo de planes tácticos y operacionalización de la estrategia: esta última etapa es la de implementación, en la que las estrategias se dividen en subestrategias, con distintas jerarquías y perspectivas temporales. En la cúspide están los planes estratégicos, integrales y de largo plazo; éstos se desdoblán en planes tácticos de mediano plazo,

referidos a las principales áreas de actuación departamental; finalmente éstos se dividen en planes operacionales de corto plazo, específicos y de mayor grado de detalle.

De esta manera, con el fin de contribuir a la toma de decisiones, la planificación estratégica analiza: dónde está la organización en el presente, hacia dónde quiere ir, y cómo puede hacer para llegar a ese futuro deseado (Chiavenato, 2007; Lira, 2006).

Una de las críticas que ha recibido la EPE, se refiere a que ha dado mayor énfasis a las actividades operativas —es decir, a la fijación de tiempos, programas y presupuestos— que a la creación de estrategias. De acuerdo con Mintzberg et al. (1998), la PE se ha reducido a menudo a un juego de números respecto al control de desempeño, que poco tuvo que ver con la estrategia. Por otro lado, si bien teóricamente para la EPE el arquitecto de la estrategia es el Director Ejecutivo, en la práctica ésta ha sido guiada por un cuadro de planificadores altamente instruidos, actores centrales para esta corriente de pensamiento, sin involucrar a los responsables de la ejecución. En general, los departamentos de planificación estratégica han trabajado de forma muy aislada de la actividad real de sus organizaciones, por lo que sus recomendaciones han sido frecuentemente rechazadas o ignoradas (Chiavenato, 2007; Fernández Güell, 2016; Lira, 2006).

Como respuesta a estas críticas, a principios de los ochenta surgió la Escuela de Posicionamiento (EP), una nueva corriente centrada en el campo de la gestión estratégica. La EP, si bien acepta el modelo fundamental y la mayor parte de las premisas de las dos escuelas anteriores, otorga más importancia a la estrategia en sí misma y a su contenido, que al proceso por el cual ésta se formula. Cada una de las diez escuelas descritas por Mintzberg et al. (1998) presenta una perspectiva única, dado que se focalizan en distintos aspectos del proceso de formulación de la estrategia. Sin embargo, como se percibe de lo expuesto y tal como señalan Pulgar-Vidal y Ríos Ramos (2015), ninguna de ellas hace énfasis en lo que respecta a su implantación, siendo éste un proceso de gran relevancia en la práctica, ya que “una buena estrategia tendrá éxito no sólo porque esté bien formulada, sino porque esté adecuadamente implantada” (Pulgar-Vidal y Ríos Ramos, 2015, p. 49).

En esa misma década, la evolución de la PE derivó en el surgimiento de una importante área en la teoría administrativa que se transformaría luego en una disciplina académica independiente: la Administración Estratégica (Bryson, Hamilton Edwards y Van Slyke, 2017; Chiavenato, 2007), que fusiona la planificación y la gestión estratégica en un proceso único, y que será presentada en mayor detalle en el apartado siguiente. En

palabras de Hermida et al. (1992) “administrar estratégicamente implica que la estrategia guíe todos los pasos de la organización, y en función de ella se adecuen todos los procesos administrativos e incluso la estructura de la organización” (p. 195).

Por último, a principios de los noventa surgió la planificación estratégica creativa y participativa. Esta corriente buscaba el planteo de estrategias empresariales novedosas, así como la participación de todos los estamentos de la organización en la elaboración de la estrategia corporativa (Fernández Güell, 2016).

Para finalizar este apartado resulta interesante lo señalado por Ogliastri (2004) respecto a que la planificación estratégica supone un proceso de aprendizaje para las organizaciones, que puede llevarles años hasta lograr incorporarse adecuadamente a la gestión. No sólo porque implica asimilar nuevos conceptos, herramientas y metodologías para lograr una formulación estratégica adecuada, sino también porque debe incorporarse al funcionamiento institucional cotidiano en el que suelen prevalecer urgencias que deben resolverse, obligando a posponer lo planificado. “Si lo urgente no deja hacer lo importante, se necesitan instituciones con disciplina y paciencia para llegar a establecer y utilizar la planificación estratégica, pues éste es un esfuerzo de largo plazo” (Ogliastri, 2004, p. 10).

### **II.1.3. Ejecución de la Estrategia**

Tanto la elaboración como la posterior ejecución de la estrategia organizacional, son funciones básicas de la administración. De hecho, como plantean Thompson, Peteraf, Gamble y Strickland (2012), “una buena estrategia y una buena ejecución de la estrategia son los signos más confiables de una buena administración” (p. 15). En el apartado anterior se hizo referencia al proceso de planificación estratégica, que se corresponde principalmente con la formulación de la estrategia organizacional, si bien también se hizo mención a su posterior operacionalización. Aquí, para finalizar con la presente sección, se dedicará un espacio a discutir en mayor profundidad acerca de la implementación de la misma, siguiendo el planteo de Thompson et al. (2012) en su libro *Administración Estratégica: Teoría y Casos*<sup>13</sup>.

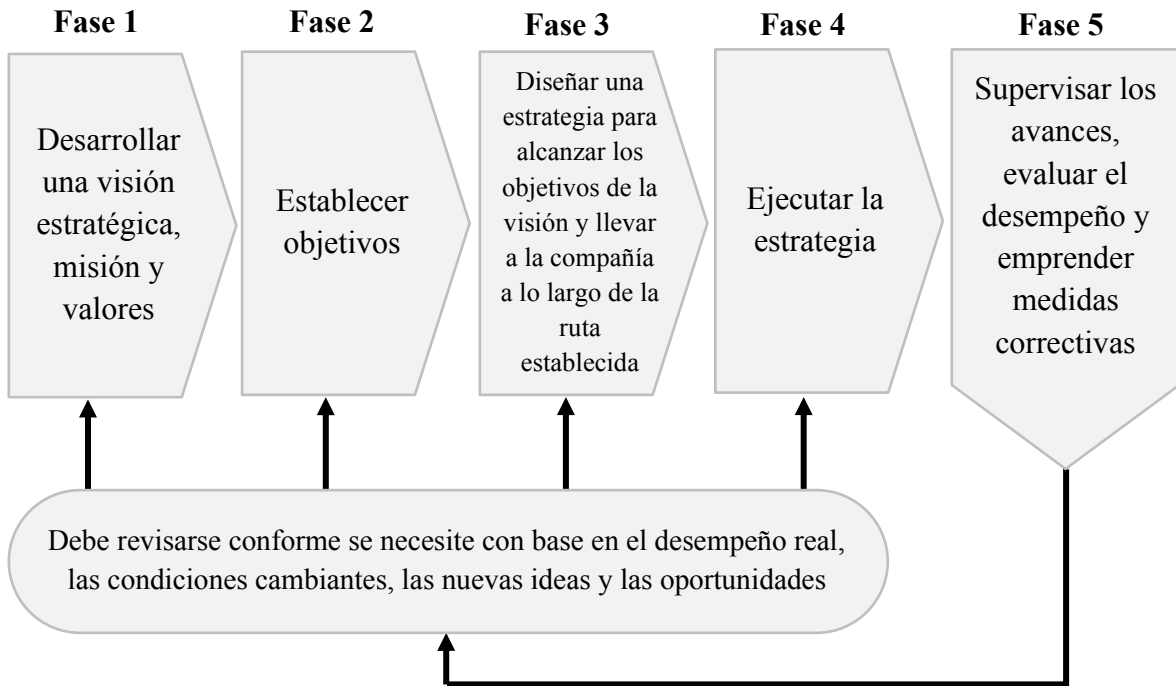
---

<sup>13</sup> Nuevamente, al ser esta la única fuente de información empleada en el desarrollo de este inciso, no es necesario hacer referencia a ella. Sólo se explicitarán los números de páginas correspondientes a las citas textuales.

Según estos autores, el proceso de elaboración y ejecución de una estrategia consta de cinco fases interrelacionadas e integradas, tal como se muestra en la figura II.2.

**Figura II.2**

*Proceso de elaboración y ejecución de una estrategia*



*Fuente: Thompson et al., 2012, p. 22*

La *fase 1* consiste en elaborar la visión estratégica de la dirección de largo plazo que adoptará la empresa, la misión que describe su propósito actual, y el conjunto de valores para guiar la búsqueda de ambas; la *fase 2*, en establecer adecuadamente los objetivos, tanto estratégicos como financieros (en línea con la visión y la misión), que se emplearán para evaluar el desempeño y progreso de la empresa; la *fase 3*, en diseñar la estrategia (corporativa, de negocios, de áreas funcionales, y operativas) para alcanzar los objetivos y llevar a la organización por el curso estratégico trazado; la *fase 4*, en aplicar y ejecutar la estrategia elegida de forma eficiente y eficaz; y finalmente la *fase 5*, en hacer un seguimiento de los avances, evaluar el desempeño y, de ser necesario, adoptar medidas correctivas en la visión, la misión, los objetivos, la estrategia o la ejecución de largo plazo, en función del desempeño real, las condiciones cambiantes, las nuevas ideas y las oportunidades que surjan.

Como se dijo anteriormente, aquí el foco estará puesto en la fase 4, correspondiente a la ejecución de la estrategia. Se trata de una actividad orientada a las operaciones que alcanza a todo el equipo administrativo, y no sólo a los directivos. De acuerdo con los autores mencionados, es la fase más exigente y la que más tiempo insume de todo el proceso de administración de la estrategia, e incluso señalan que “los administradores con experiencia afirman enfáticamente que es mucho más fácil trazar un plan estratégico sólido, que ejecutarlo y alcanzar los resultados deseados” (p. 323).

Esta dificultad para implementar lo diagramado en los planes estratégicos, se vincula con que los administradores deben ser capaces de realizar muchas acciones en simultáneo, como mantener motivado al personal, generar y fortalecer las capacidades y competencias de la empresa, construir y fomentar un clima laboral de apoyo a la estrategia, y lograr o superar los objetivos de desempeño. En cualquier caso, podrá considerarse que la ejecución de la estrategia ha resultado exitosa si la empresa ha avanzado tranquilamente hacia sus objetivos de desempeño estratégicos y financieros, y evidenciado un buen progreso en el logro de su visión estratégica.

Los autores aseguran que no hay un instructivo único y definitivo para tener éxito en la ejecución de la estrategia, sino que el modo de implantarla y ejecutarla deberá adaptarse a las circunstancias particulares de la empresa. Sin embargo, reconocen que independientemente de cuáles sean tales circunstancias, sí debieran cubrirse ciertas bases administrativas. En esta línea, explicitan las diez tareas administrativas fundamentales que conforman el proceso de ejecutar una estrategia. A saber:

1. Contratar para la organización administradores y personal, capaces de ejecutar bien la estrategia (con las habilidades y experiencia necesaria)
2. Formar las capacidades organizacionales requeridas para ejecutar con éxito la estrategia
3. Crear una estructura organizacional que apoye la estrategia
4. Asignar suficientes recursos presupuestales (y de otros tipos) para la ejecución de la estrategia
5. Instituir políticas y procedimientos que faciliten la ejecución de la estrategia
6. Adoptar las mejores prácticas y procesos de negocios que impulsen la mejora continua en las actividades de ejecución de la estrategia
7. Instalar sistemas operativos y de información que permitan al personal de la compañía llevar a cabo de manera competente las funciones estratégicas

8. Vincular las recompensas y los incentivos directamente con el logro de los objetivos de desempeño

9. Inculcar una cultura corporativa que promueva una buena ejecución estratégica

10. Ejercer el liderazgo interno necesario para impulsar la ejecución de la estrategia

Estos autores afirman que “la forma en que los administradores lleven a cabo estas diez tareas, tendrá un impacto decisivo en un éxito espectacular, un fracaso rotundo o algo intermedio en la ejecución de la estrategia” (p. 325).

Como se indicará en el capítulo VI, varias de las sugerencias metodológicas que allí se plantean con el fin de implementar un PPDM sostenible en el tiempo —y en el cual se logren implementar las acciones y actividades trazadas en el plan estratégico participativo—, toman en cuenta estas diez tareas administrativas fundamentales.

## **II.2. Abordaje territorial de los PPDM**

Cuando se hace referencia al desarrollo que tiene lugar en un determinado ámbito geográfico suelen encontrarse distintas denominaciones, tales como *desarrollo local*, *regional*, o *territorial*, encontrando una gran polisemia y poca claridad en torno a lo que cada uno implica y a la relación existente entre ellos<sup>14</sup>. En cualquier caso, y para evitar estas imprecisiones, aquí se adopta la propuesta de algunos autores de emplear el concepto de desarrollo *territorial* como superador, por considerar que engloba a los otros dos, y que lo *local* y lo *regional* son sólo diferentes escalas de aquel (Casalis, 2011; García Delgado, 2008; Porras, 2013).

En general hay coincidencia respecto a asimilar la idea del desarrollo a un incremento en la calidad de vida de la población, lo que le otorga un carácter sistémico y multidimensional (Casalis, 2011). Por ejemplo, Gómez y Nava (2018) plantean que se trata de un concepto integral que, además del aspecto económico, abarca también la cuestión social (desarrollo humano) y medioambiental (desarrollo sostenible), y por lo tanto conlleva varias implicaciones, tales como el crecimiento económico a largo plazo, la transformación de las estructuras económicas y sociales, una mejor distribución del ingreso y la riqueza, mayores oportunidades de educación y empleo, el cuidado del

---

<sup>14</sup> Una profunda y completa discusión en torno a estos conceptos, sus diferencias y relaciones, es realizada por Porras (2013).

medioambiente, la libertad política, entre otras. En esta misma línea, y ya específicamente en relación al desarrollo territorial, Costamagna y Spinelli (2017) concuerdan en que éste implica un proceso de acumulación de capacidades que tiene como objetivo el mejoramiento colectivo y continuado del bienestar de una comunidad determinada, siendo un concepto que contempla múltiples dimensiones y excede al mero crecimiento económico. Por su parte, Medeiros (2019) lo asimila a un proceso de cambio que pretende conducir al mejoramiento de las personas y los lugares y, siguiendo a Sachs (2015), menciona que debiera entenderse como “una interacción compleja de sistemas económicos, sociales, ambientales y políticos” (Medeiros, 2019, p. 172).

En este marco, las ciudades se han convertido en espacios estratégicos para el desarrollo, y se han consolidado como ámbitos responsables de impulsar las políticas de desarrollo local. De acuerdo con García Delgado (1997, en Diez y Gutiérrez, 2009), en Argentina la emergencia del municipio como nuevo actor del desarrollo se originó en la crisis del estado de bienestar y en la aparición del estado postsocial. En este contexto, y como mecanismo para reducir el déficit del estado nacional, se produjo una fuerte descentralización de funciones junto con un traspaso de competencias hacia niveles estatales inferiores, lo que derivó en una delegación de hecho de la política de desarrollo regional/local a la municipalidades (Diez y Gutiérrez, 2009). Respecto al nuevo rol asignado a los municipios, Catenazzi y Reese (2001) sostienen:

Este nuevo rol se basa en la premisa de que en la medida que la resolución de las cuestiones locales se acerca a la comunidad, el objetivo de alcanzar una mejor calidad de vida para la población puede transformarse en una alternativa más real de lograr, fundamentalmente por la cercanía y cotidianeidad entre autoridades y beneficiarios del territorio común. (p. 3).

Sin embargo, la transferencia de competencias y atribuciones no siempre estuvo acompañada por el traspaso de los recursos requeridos para llevarlas a cabo adecuadamente. Ante esta nueva y difícil realidad, y ante la necesidad de abordar las diferentes complejidades con mayor eficiencia y eficacia, los gobiernos locales comenzaron a buscar nuevas formas de gestión, surgiendo el replanteo de la planificación estratégica como una instancia necesaria (Foglia y Rofman, 2020, en Arancibia, 2022; Reese, 1999). Es así como fue creciendo la popularidad de esta metodología entre las administraciones locales, la que surgió como una forma idónea de posicionar a los

municipios en un mundo globalizado y competitivo (Elizalde Hevia, 2003), y que se considera como una herramienta idónea para el desarrollo local que, por la multiplicidad de sus objetivos, demanda una adecuada planificación y gestión estratégica (CIPPEC– Grupo Innova, 2005; Cotorruelo Menta, 2001). Al respecto, Fernández-García y Olay-Varillas (2021) advierten que debe ser concebida como una cuestión de carácter integral, y sustentarse en la actualidad sobre cuatro aspectos fundamentales: territorio, gobernanza, cohesión y sostenibilidad.

### **II.2.1. Planificación Estratégica Territorial. Metodología general y fases**

Es innegable la relevancia que, en los últimos treinta años, ha adquirido la planificación estratégica en los gobiernos locales, evidenciada en los planes estratégicos y las políticas públicas participativas (Arancibia, 2022). La Planificación Estratégica Territorial (PET) ha sido la metodología usualmente empleada para impulsar el desarrollo de distintos ámbitos geográficos (Bianchi y Tomaselli, 2015), y hay quienes llegan a plantear que, al ser considerada como su herramienta básica, es muy difícil pensar al DT sin ella (Yori, 2000). Desde una postura crítica, Villar (2007) sostiene que en la bibliografía se la plantea como el instrumento más adecuado para el desarrollo local, y como el “ABC” de manual. Incluso, Arroyo (2007) afirma que se trata del método más fuerte que ha tenido el desarrollo local en Argentina.

En cuanto al aspecto metodológico, Gorenstein (2003) plantea que el “modelo” de PET se inspira en las ideas difundidas por el enfoque de desarrollo endógeno, en el cual basa gran parte de su andamiaje conceptual-metodológico. Más allá de insistir en que la PET es un proceso flexible y que por lo tanto la metodología para implementarla en la práctica también lo es, es posible identificar un conjunto de fases distintivas. Por supuesto, hay muchos autores que realizan esta tarea, y si bien la esencia es similar, cada uno de ellos difiere en la cantidad y denominación de las etapas que menciona<sup>15</sup>.

Por ejemplo, Pascual i Esteve (1999), distingue al proceso de elaboración y al de implementación, seguimiento y evaluación del plan, como dos grandes instancias compuestas a su vez por fases, tal como se indica a continuación:

---

<sup>15</sup> Distintos diseños metodológicos para implementar la PET pueden encontrarse en: Duque Franco (2013), Silva Lira y Sandoval (2012), Alburquerque (2008), Rojas Morán (2006), Silva Lira (2003), entre otros.

Proceso de elaboración

Fase I: organización e identificación de temas críticos

Fase II: diagnóstico interno y externo del municipio

Fase III: objetivo central del plan y líneas estratégicas

Fase IV: elaboración de los objetivos del plan, redacción de proyectos, asignación de responsabilidades y evaluación previa

Proceso de implementación, seguimiento y evaluación del plan

Fase I: presentación y difusión del plan

Fase II: elaboración del programa de actuación

Fase III: organización de la ejecución

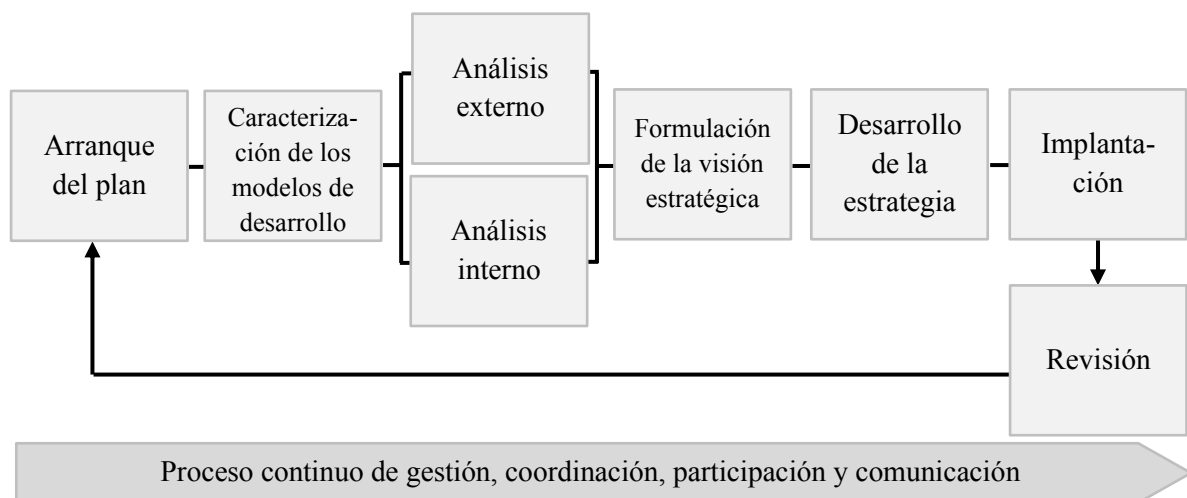
Fase IV: evaluación del plan y reprogramación

El autor anterior es referido también por Flores Pérez (2014), quien al mencionar estas fases metodológicas advierte que se trata sólo de una buena guía para tomar en consideración, la cual debe ser adaptada según la realidad de cada territorio. Ciertamente, esta observación es válida para cualquier metodología que se desee emplear.

Por su parte, Fernández Güell (2016) adopta un enfoque sistémico para abordar a las ciudades, y presenta un barrido detallado de la metodología empleada habitualmente para implementar la PE en estos ámbitos en particular. En su libro, cada capítulo se corresponde con la explicación pormenorizada de cada una de sus etapas secuenciales, que son aquellas indicadas en la figura II.3.

**Figura II.3**

*Metodología general de Planificación Estratégica de ciudades*



Fuente: Fernández Güell, 2016, p. 65

A continuación, se describe sintéticamente cada una de estas siete etapas:

1. Arranque del plan. Fijar el liderazgo del proceso, conseguir la implicación de los principales agentes socioeconómicos, establecer una estructura organizativa y participativa operativa, y diseñar una política de comunicación para difundir públicamente los objetivos del plan.

2. Caracterización de los modelos de desarrollo. Describir los patrones de desarrollo físico, económico y social que han llevado a la situación actual, y establecer el marco de referencia para realizar los análisis externo e interno.

3. Análisis externo. Detectar las oportunidades y amenazas que se originan en los acontecimientos externos que afectan a la ciudad y escapan a su control. Esta tarea se centra en tres aspectos: entorno, demanda y competidores.

4. Análisis interno. Evaluar los principales elementos de la oferta urbana, entre los que se destacan los recursos humanos, las actividades productivas, las comunicaciones, la calidad de vida y el apoyo público.

5. Formulación de la visión estratégica. Establecer el modelo de futuro deseado para la comunidad. Los desajustes entre la visión deseada y la realidad existente permiten identificar los temas críticos para el futuro desarrollo socioeconómico de la ciudad.

6. Desarrollo de estrategias. Diseñar las estrategias tendientes a aumentar la competitividad, habitabilidad y sostenibilidad de la ciudad, así como también los programas de actuación y planes de acción.

7. Implantación. Abordar la difusión del plan, su implantación y su ulterior revisión.

Como también se indica en la figura, a medida que se avanza en cada etapa debe realizarse en paralelo un proceso continuo de gestión, coordinación, participación y comunicación, indispensable para que el proceso de movilización social tenga lugar.

Finalmente, si bien las metodologías de PET en general, y ésta en particular, se describen teóricamente siguiendo un proceso secuencial de tipo lineal, en la práctica se producen constantes retroalimentaciones que permiten revisar y readecuar las conclusiones y estrategias que se van obteniendo, dado que se trata de un proceso flexible (Fernández Güell, 2016; Flores Pérez, 2014). Incluso, respecto a esta diferencia entre el plano teórico y el práctico, es importante también lo que señala Bernazza (2006):

Para la planificación estratégica, esta división en etapas es arbitraria y poco funcional para comprender el proceso de planificación tal como opera en la

realidad. Las etapas parecen una cadena temporal imposible, dado que un gestor o un gobernante no tiene un tiempo disponible para planificar en el que al mismo tiempo no deba actuar. (p. 81).

## **II.2.2. Orígenes y evolución histórica de la PET**

La mayor parte de los conceptos e instrumentos analíticos de la planificación estratégica territorial han sido adoptados de la esfera empresarial, la que por su parte se nutrió de las experiencias aportadas por la ciencia militar (Fernández Güell, 2016). Pero además del territorio, la planificación estratégica (PE) fue trasladada a las organizaciones del sector público. Es por ello que, en primer lugar y antes de entrar en aquel, se hará una breve referencia a ese ámbito.

### **II.2.2.1. La Planificación Estratégica en el ámbito público**

Como consecuencia de la crisis del Estado de Bienestar y del modelo económico vigente hasta mediados de los años setenta, y tras la llegada de Margaret Thatcher al gobierno inglés en 1979 y de Ronald Reagan al estadounidense dos años más tarde, se produjeron varias modificaciones hacia el interior de las organizaciones del sector público. Estos cambios propugnaban, entre sus principales ideas, aquellas vinculadas con la eficiencia, orientación al ciudadano, desregulación, privatización, y control de costos. En este escenario, se empezaron a transferir al sector público algunas de las herramientas empleadas en el ámbito empresarial, entre ellas, la planificación estratégica (Fernández Güell, 2016).

Así, la PE como instrumento de apoyo a la gestión pública surgió formalmente a mediados de los ochenta en los países de la OCDE, en el marco de las iniciativas de la *Nueva Gestión Pública* (Armijo, 2011; Bryson et al., 2017), y fue considerada como “una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados” (Armijo, 2011, p. 16). Respecto al fin último que se persigue con su implementación, Bryson, Crosby y Bryson (2009, en Bryson et al., 2017) plantean que, mientras que en la empresa la PE se lleva a cabo para maximizar su eficacia en términos de ganancias, cuota de mercado y otros resultados relacionados con los negocios, en el

sector público se implementa con el fin de lograr la alineación de objetivos, la continuidad de los esfuerzos y la eficacia relacionada con el desempeño. En otras palabras, contribuye a decidir qué deben hacer las organizaciones, por qué y cómo.

#### II.2.2.2. La Planificación Estratégica en el ámbito territorial

En esa misma década se dio el traslado de la planificación estratégica al territorio — el cual puede ser una ciudad, distrito, o cualquier unidad territorial con capacidad de decisión estratégica—. Esta transferencia conceptual e instrumental se fundamentó principalmente en el establecimiento de analogías y paralelismos entre el sistema empresa y el sistema ciudad<sup>16</sup> (Böcker Zavaro, 2005; Cotorruelo Menta, 2001; Fernández Güell, 2007; Gorenstein, 2003) aunque no resultó ser un proceso sencillo y automático. Por un lado, debido al alto grado de desconocimiento de las administraciones locales respecto a la utilidad de la planificación estratégica, lo que en ciertas ocasiones condujo a situaciones de rechazo infundadas; y por otro, por la ausencia de consenso entre los teóricos sobre la conveniencia de trasladar estos conceptos, eminentemente empresariales, a la problemática surgida en los territorios y ciudades (Barroso González, 2000). Al respecto, diversos autores advierten sobre la necesidad de tomar recaudos y realizar matizaciones respecto a este traslado conceptual y metodológico. En esta línea, algunos (como Böcker Zavaro, 2005; Lira, 2006; Yori, 2000) argumentan que los territorios poseen una naturaleza socio-histórica y espacial que los aleja de la lógica de la empresa, destacando que no debe olvidarse el hecho de que el desarrollo de un territorio es una cuestión de naturaleza política, y que por lo tanto está influido por las ideas —y limitado por las condiciones— de la sociedad que allí habita. Otros (como Fernández Güell, 2007; Yori, 2000) enfatizan las diferencias existentes entre la empresa y el territorio respecto a cómo son los procesos operativos y de toma de decisiones, señalando que esto en ocasiones dificulta la adaptación de los instrumentos de planificación en el plano territorial.

No obstante estas diferencias, y tal como señala Fernández Güell (2007), el planteo de analogías entre la empresa y la ciudad, si bien simplista y de tinte economicista, resultó ser un recurso sencillo, didáctico y altamente efectivo para dar a conocer y comprender este nuevo concepto, y para transmitir su aplicabilidad al ámbito territorial. Pese a encontrar ciertas reticencias al inicio, poco a poco la PE territorial “fue ganando en

---

<sup>16</sup> Un planteo interesante de estas analogías puede consultarse en Cotorruelo Menta (2001).

consistencia e identidad propia, lo que le permitió fijar con claridad sus fines, alcance y contenidos” (Fernández Güell, 2007, p. 622).

Es un hecho innegable que, desde los años ochenta y noventa, cada vez han sido más los países y ciudades occidentales que han recurrido a la planificación estratégica como un método de intervención para producir cambios en el curso tendencial de los eventos futuros (Yori, 2000). Al respecto, Fernández Güell (2007) plantea que esta rápida difusión no fue casual ni debida a una moda pasajera entre los planificadores y políticos, sino que la adjudica a un conjunto de factores emergentes, tales como: a) la globalización, que dejaba expuestos a muchos territorios a una cruda competencia internacional; b) la crisis de la planificación urbana tradicional, que resultaba inadecuada para enfrentar los nuevos retos y satisfacer las demandas sociales crecientes respecto a mejorar la agilidad, participación y transparencia de los procesos de planificación; y c) la demanda de los agentes locales de un proceso de planificación que integrara las dimensiones económica, social y espacial del territorio, que superara la fragmentación y descoordinación de los planes sectoriales tradicionales.

Los primeros planes estratégicos territoriales surgieron a principios de los ochenta en Estados Unidos, como respuesta a un complicado contexto político y socioeconómico que afectaba a las ciudades norteamericanas —desempleo, exclusión social, reducción de los programas de ayudas federales y estatales, y políticas de autosuficiencia fiscal—. Ante esta realidad, muchas de ellas optaron por abordar un proceso de planificación integral, que tuviera carácter de continuidad en el tiempo independientemente de la coyuntura política, que facilitara el involucramiento de los ciudadanos, y que legitimara socialmente la formulación de políticas. La ciudad pionera en aplicar la planificación estratégica fue San Francisco, en 1981, donde la iniciativa surgió del ámbito privado, específicamente de un grupo de empresarios pertenecientes a la Cámara de Comercio. Al respecto, Fernández Güell (2007) reconoce que “sin ser la panacea absoluta para los problemas de la ciudad, el Plan concienció a los dirigentes políticos y empresariales sobre la necesidad de tomar acciones que ayudaran a revitalizar la ciudad. La semilla estaba plantada”. (p. 625).

A partir del caso de San Francisco, más de veinticinco ciudades norteamericanas optaron por llevar a cabo su propio proceso de PE, destacándose en todos ellos el gran protagonismo de las instituciones privadas como promotoras originarias de estos planes. Esto se debió en gran medida al amplio proceso de difusión que se le dio al producto

“Plan Estratégico” por parte de importantes consultoras multinacionales (Böcker Zavaro, 2005), lo que también generó que, hacia finales de la década de los ochenta, este nuevo enfoque de planificación llegue a Europa, implantándose con particular intensidad en España. Fue Barcelona, en 1987 y por iniciativa del Ayuntamiento, la primera ciudad española en aplicar de forma decidida la PE. La responsabilidad de elaborar e impulsar el Plan se delegó en la “Associació Pla Estratègic de Barcelona”, que agrupaba a más de doscientas instituciones públicas y privadas de la capital catalana. Tras dos años de trabajos, en 1990 Barcelona presentó públicamente su primer Plan Estratégico. Al poco tiempo, se pusieron en marcha otros dos procesos emblemáticos: Madrid en 1988 y Bilbao en 1989, a los que le siguieron, a principios de los noventa, otras cuantas ciudades españolas<sup>17</sup>. Según Fernández Güell (2007), estos primeros planes españoles “tenían un carácter marcadamente desarrollista, enfatizaban la competitividad económica y mostraban una clara obsesión por satisfacer los requisitos que planteaban las empresas multinacionales para asentarse en un territorio” (p. 629). Una diferencia sustancial con respecto a las experiencias norteamericanas fue que, en España, si bien se dio una participación importante a los agentes privados a lo largo de la elaboración y la ejecución de los planes, la iniciativa de la planificación se produjo siempre desde el ámbito público, específicamente de las administraciones locales (Fernández Güell, 2007).

La proliferación de los planes estratégicos españoles estimuló la exportación del concepto a América Latina, a inicios de los noventa. En ese momento, la región atravesaba un profundo proceso de transformación política, económica, social y administrativa, como consecuencia del ajuste y de las reformas macroeconómicas y administrativas del estado neoliberal. El caso pionero fue el Plan Estratégico de Río de Janeiro, proceso que se puso en marcha en 1993 y fue sucedido por una enorme cantidad de planes en otras ciudades brasileñas y de la región<sup>18</sup>. Este *boom* se debió a que, a fines de 1993, se creó el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), con el fin de promover el planeamiento estratégico en las ciudades latinoamericanas y asesorar a sus gobiernos en materia de gestión. Y de la mano de este Centro, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ciertas agencias de cooperación,

---

<sup>17</sup> En el resto de Europa fueron escasas las experiencias de PET registradas, y se concentraron en unos pocos países —casi exclusivamente en Portugal, Francia, Italia y Holanda—.

<sup>18</sup> El acontecimiento que marcó el ingreso oficial de la PE en América Latina fue la Conferencia “Río-Barcelona: estrategias urbanas” —que tuvo lugar durante la Cumbre de Río de Janeiro en 1992—, en la que se presentó la emblemática y exitosa experiencia de planificación de Barcelona (Duque Franco, 2013).

“los noventa se convirtieron en la década de la experimentación estratégica en Latinoamérica” (Duque Franco, 2013, p. 316).

En particular en Argentina, la planificación del desarrollo local comenzó hacia fines de 1993 con la formulación del PE de la ciudad de Córdoba, destacándose también como pioneros los planes de Rafaela, en 1996, y de Rosario, en 1998. Respecto a estos dos últimos, el CIPPEC–Grupo Innova (2005) los menciona como los únicos casos de planificación cuya implementación fue exitosa (al menos hasta ese momento). Desde entonces, y sobre todo a partir de la segunda mitad de esa década, se ha generado una “plaga” de planes estratégicos en ciudades, distritos, micro-regiones y provincias (Böcker Zavaro, 2005). Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, en Argentina la iniciativa para la realización del PE surgió de los gobiernos locales, así como también el liderazgo en la ejecución y el aporte de los recursos económicos y humanos. Y esta decisión, en el caso de los municipios argentinos, ha sido impulsada según Monteverde (2002) por tres motivos principales: a) el convencimiento acerca de la necesidad de modificar el rol del estado local, para lo cual el PE se considera una herramienta de gestión indispensable; b) el aggiornamiento, que implica concebir al PE como un símbolo de modernidad, aunque descreyendo de su verdadera capacidad para producir cambios profundos; y c) las condiciones externas a la gestión, como por ejemplo las políticas supralocales que alientan a la elaboración de estos planes (al ofrecer capacitaciones técnicas y acceso a créditos), o las mayores posibilidades de obtener financiamiento de organismos internacionales de crédito para proyectos específicos.

Como concluye Fernández Güell (2007), la evolución histórica de la planificación estratégica territorial muestra que ésta ha atravesado momentos crisis, de los que pudo resurgir y mantenerse vigente gracias a su capacidad de adaptación. Asimismo plantea que, a pesar de las críticas que han acompañado a muchos de estos procesos, “todo parece indicar que la planificación estratégica ha ido ganando en madurez, equilibrio y aceptación” (p. 635).

### **II.2.3. Problemática central: falta de implementación de los PE. Causas principales**

La planificación estratégica territorial no debe ser concebida como la solución y el único mecanismo capaz de resolver las problemáticas de las ciudades (Barroso González, 2000). En otras palabras, y tal como resalta Elizalde Hevia (2003), “el confeccionar un

plan estratégico no significa que se generará una dinámica local que permita el desarrollo de un territorio” (p. 15). Es decir, esta herramienta “no es la panacea que algunos autores han intentado transmitir entre sus afirmaciones” (Barroso González, 2000, p. 12), sino tan sólo una alternativa a los mecanismos tradicionales para el desarrollo de los territorios, que presenta tanto aspectos positivos como negativos. Además, tal como señala Pascual i Esteve (2001), el PE debe ser concebido como la planificación que indica las principales vías que deben seguir los gobiernos locales para lograr una transición eficaz hacia la gestión estratégica.

Justamente, una de las mayores críticas que ha recibido la planificación estratégica territorial es que, en general, no ha logrado alcanzar y transitar exitosamente la instancia última en la que se implementa lo planificado, considerando que “el grado de éxito de un plan estratégico radica básicamente en el número y en la importancia de los proyectos que llegan a ser ejecutados con respecto al total propuesto” (Fernández Güell, 2016, p. 254). Al respecto, Bianchi y Tomaselli (2015) admiten que, a pesar de los esfuerzos dedicados en las últimas décadas a la planificación estratégica local, este campo de investigación y práctica ha sido frecuentemente caracterizado por la falta de implementación. En este mismo sentido, Jordà (2016) menciona que:

Hemos visto muchos casos en los que planes estratégicos, que incluso podían parecer perfectamente diseñados, han fracasado. Cuando hablamos de fracaso, estamos diciendo que han sido incapaces de hacer que se llevara a la realidad aquello que proponían; en la mayoría de los casos, ni tan siquiera una pequeña parte de ello. (pp. 39-40).

Como consecuencia de esta problemática, Pascual i Esteve (1999) menciona que puede generarse frustración e insatisfacción ciudadanas, que serán tanto más elevadas cuanto mayor haya sido la participación de los agentes en el PE. Al respecto, Duque Franco (2013) plantea que el hecho de no se ejecuten los planes se debe a un defecto de origen de esta herramienta, y es que ha considerado a la formulación estratégica como un fin en sí mismo. Esto también es resaltado por Pascual i Esteve (1999), quien afirma que ha sido frecuente en la práctica considerar que la PET consta sólo de la fase de elaboración del PE y que por lo tanto no hace falta diseñar la fase de implantación o ejecución del mismo, llegando incluso a pensar que un PE bien elaborado se implantaría por sí mismo. Seguramente por ello, y tal como señala Bernazza (2006), la mayor parte de los planes

estratégicos que fueron elaborados en los noventa en numerosos municipios argentinos, fueron más conocidos por el ámbito académico que por los habitantes del propio territorio. Todo esto podría explicarse, en cierta manera, a partir de la observación de Ander-Egg (2007), quien señala que algunos planificadores se han abstraído de la complejidad e imprevisibilidad de las realidades territoriales concretas, demostrando que es más fácil elaborar planes que ejecutarlos, a lo que críticamente agrega:

La planificación es una actividad con una intencionalidad eminentemente práctica (lo que parecen ignorar muchos “elaboradores” de planes y proyectos). Se planifica para la acción y no para otros objetivos tales como la adquisición de conocimientos o, lo que es una tragedia en América Latina, se elaboran planes para... elaborar planes. Documentos o libros que nadie utilizará y difícilmente serán leídos por más de media docena de personas. Esto ha conducido a que haya un superávit de planes y un déficit de ejecución. (p. 28).

La falta de continuidad e implementación de los PE en América Latina fue, en gran parte, adjudicada a la fragilidad del tejido social, a las carencias en materia de gobernabilidad de los gobiernos locales, y al descreimiento general de estos procesos por considerarlos parte de un oportunismo político (Fernández Güell, 2007). Respecto a este último punto, Monteverde (2002) destaca la duda generada en los inicios del plan respecto a la intencionalidad política del proyecto y a la potencial vinculación con alguna instancia eleccionaria. Retomando los factores a los que se ha atribuido la escasa implementación en el caso latinoamericano en general, y en el argentino en particular, también se destaca el desconocimiento de las metodologías e instrumentos de planificación y gestión territoriales (Cirio, 2016; Reese, 1999; Sili, 2018), las dificultades para hacer efectiva y sostenida la participación comunitaria, el cortoplacismo de los sistemas políticos locales (Gorenstein, 2003; Reese, 1999), la falta de financiamiento —ya que en muchos casos los fondos otorgados por los organismos internacionales sólo alcanzaban para solventar la fase de formulación—, y las coyunturas políticas locales ligadas a los cambios electorales (Bernazza, 2006; Duque Franco, 2013).

En vinculación con este último factor, Monteverde (2002) menciona que una de sus asignaturas pendientes de los planes estratégicos argentinos es que logren superar los cambios de gestión, ya que “no han sobrevivido planes en gestiones de diferente signo” (p. 12). Al respecto, Duque Franco (2013) menciona que el problema de fondo yace en la

necesidad de las gestiones entrantes de marcar diferencias con las salientes, lo que lleva a que comiencen desde cero, dejando proyectos previos inconclusos. En esta misma línea, Bernazza (2006) agrega que:

El cambio de signo político de los elencos gubernamentales municipales en las elecciones de 1999 y 2003 trajo como consecuencia la denuncia de estos problemas cuando se encontraron con planes preexistentes, pero el resultado fue la desacreditación y/o interrupción de la experiencia antes que su reformulación. (p. 204).

Por su parte, el CIPPEC–Grupo Innova (2005), tras investigar profundamente la naturaleza e implementación de la PE en Argentina señala que, si bien en general se la consideró como el instrumento por excelencia para definir el futuro de las ciudades, no ha resultado ser una herramienta masivamente exitosa, adjudicando ese “fracaso” o paralización de los planes al momento de su implementación a cuatro posibles causas, las cuales fueron señaladas también por otros autores, como se irá comentando en cada una de ellas:

1. La excesiva apropiación de la propuesta por parte del gobierno local, que lleva a que los ciudadanos no se sientan parte de ella y dejen de concebirlo como el plan de la ciudad, por estar demasiado ligado al plan de gobierno. Esta cuestión también la resalta Monteverde (2002) al plantear que “si bien es aceptado [por la comunidad] como un intento de construcción del plan de la ciudad, está presente la idea de que en última instancia el plan operará funcionalmente a la gestión” (p. 8)<sup>19</sup>. En estas circunstancias, la continuidad o no del proceso termina dependiendo exclusivamente de la voluntad del candidato de turno, lo que ciertamente es una situación indeseable ya que, como señala Jordà (2016), se requiere la implicación de todos los actores de la sociedad (no sólo del gobierno local, sino también de la sociedad civil, las empresas y la academia) para que no fracasen los PE, “dicho de otra forma, el plan debe ser un plan de la ciudad. Y, para ello, debe ser definido por la ciudad” (Jordà, 2016, p. 42).

2. La dilatación de los tiempos, que ocurre cuando se suma a los habitantes en procesos de discusión colectiva interminables, con el fin de realizar diagnósticos. Esto,

---

<sup>19</sup> Al respecto, es interesante la observación que realiza este mismo autor: “Los planes estratégicos no son el plan del gobierno local, pero se realizan por su iniciativa y sostenido por sus recursos; los planes estratégicos intentan ser el plan de la ciudad, pero la ciudad no lo sostiene ni tiene a su cargo los equipos técnicos operativos. De este cruce surge una lectura a veces confusa” (Monteverde, 2002, p. 8).

además, impide que la comunidad visualice resultados concretos. Este punto también fue observado por Reese (1999) al hacer referencia a los extensos períodos de tiempo transcurridos entre la fase de elaboración del plan y las fases de implementación, como una de sus principales limitantes.

3. El hecho de no tener en claro por qué se quiere un Plan Estratégico, ya que muchos municipios inician estos procesos por una cuestión de moda y de no “quedarse al margen”, aunque muchas veces la resistencia al cambio se presenta como una importante limitante (Reese, 1999). En esta línea, Monteverde (2002) señala una cuestión hasta entonces no resuelta, que es la necesidad de que los municipios incorporen la planificación como forma de trabajo, y gestionen cotidianamente lo que se planifica estratégicamente. Es por este motivo que, en general, no se han observado modificaciones sustantivas en las formas de gestión y administración, donde “la inercia del aparato burocrático municipal continuó aplicando rutinas de elaboración de ordenanzas fiscales y de presupuesto de corte reglamentarista”<sup>20</sup> (Bernazza, 2006, p. 204).

4. Los equipos técnicos externos que adquieren un protagonismo excesivo, no transfieren conocimientos metodológicos a los recursos locales, ni readecúan su metodología al territorio. De hecho, Bernazza (2006) señala que “la mayoría de las veces, consultoras y equipos técnicos y académicos propusieron, con las mejores intenciones, la implementación acrítica de modelos probados en un hemisferio con situaciones territoriales e institucionales muy diferentes” (p. 23). Al respecto, Cirio (2016) señala que muchas veces esos equipos técnicos externos tienen un tiempo acotado por contrato, por lo que se retiran del territorio habiendo llegado a transferir sólo escasamente las capacidades al equipo local, lo que limita las posibilidades de revisión, seguimiento y actualización de los PE (Cirio, 2016).

A este último punto, se suma también la carencia de las capacidades locales que se requieren para llevar adelante estos procesos de manera eficaz (Diez y Gutiérrez, 2009; Sili, 2018), así como las dificultades en la gestión territorial de tales capacidades (Conti, 2016). Al respecto, Diez y Gutiérrez (2009) señalan que:

A escala municipal es frecuente la abundancia de personal de baja calificación y la carencia de recursos humanos con los conocimientos y experiencias necesarios

---

<sup>20</sup> Para referirse a estos resultados, la autora menciona que en el año 2005 se hizo una encuesta desde la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires, ámbito donde se concentraron muchas de las experiencias de planificación estratégica.

para gestionar adecuadamente las nuevas políticas locales. Las debilidades de este tipo incluyen tanto la carencia de capacidades gerenciales en los niveles de conducción como de conocimientos técnicos actualizados en los cuadros administrativos y profesionales. (p. 40).

En esto está también de acuerdo Sili (2018), quien incluso llega a afirmar que este es uno de los factores más críticos de la debilidad que presentan los gobiernos regionales, provinciales y municipales para liderar dinámicas territoriales basadas en el consenso y la participación de múltiples actores. Incluso agrega que “esta situación se agudiza claramente en los municipios, los cuales disponen de muy escasos recursos para su gestión político-administrativa y menos aún para la planificación y la gestión territorial” (p. 28).

#### **II.2.4. Beneficios y aspectos positivos de la PET**

Más allá de todas las valoraciones negativas que ha recibido la PET, es posible rescatarla como una metodología válida y de interés entre los investigadores y especialistas, dado los muchos beneficios potenciales que aporta al territorio. Esto lo destaca Bryson et al. (2017) al indicar que, a pesar de la crítica, la planificación racional en la práctica —que puede variar en cuán formal y estratégica es— ha demostrado tener efectos generalmente positivos en una gran cantidad de estudios empíricos (Bryson et al., 2017). Por su parte, Monteverde (2002) considera que esta forma diferente de gestión de ciudad ya constituye un logro, en el sentido de que las experiencias positivas se van acumulando en la cultura local, más allá del éxito o fracaso de los planes estratégicos en sí mismos. Sobre todo, “considerando que los procesos territoriales son sumamente complejos como para reducirlos a un exitismo ingenuo o un pesimismo fatalista” (Cirio, 2016, p. 158).

Muchos de estos efectos son de naturaleza intangible y van más allá de la capacidad de los PE para alcanzar sus objetivos concretos en términos de desarrollo (Fernández Güell, 2007). Además, se destaca que no suelen ser visibles en el corto plazo, sino que los beneficios económicos, sociales y políticos que conlleva, en general son alcanzados en el largo plazo (Fernández Güell, 2008).

Por un lado, se encuentran numerosas referencias vinculadas con el hecho de que favorece la coordinación y concertación entre actores, y la creación y fortalecimiento del capital social. Por ejemplo, Fernández Güell (2007) plantea que más allá de los riesgos que conlleva un proceso de planificación, “el balance final de un Plan Estratégico puede ser muy positivo para potenciar el capital social, la planificación intersectorial y la cultura colaborativa en la ciudad contemporánea” (p. 636). Asimismo, Barroso González (2000) señala que se trata de un mecanismo de cooperación y consenso entre los distintos agentes sociales, que contribuye a una mayor coordinación de las políticas y actuaciones territoriales provenientes de los distintos niveles estatales. Por su parte, el CIPPEC–Grupo Innova (2005) destaca que una de las ventajas del Plan Estratégico es que constituye un modo moderno, participativo y democrático de pensar y organizar el desarrollo de un territorio, y por lo tanto permite “avanzar hacia formas progresivas de gobernabilidad, profundizando sustantivamente la democracia través de una colaboración real entre los actores públicos y privados” (p. 51). En una línea similar, otros autores como Flores Pérez (2014), Flores Pérez y Flores Hernández (2017) y Duque Franco (2013), hacen referencia a la idoneidad de la PET como instrumento para propiciar la gobernanza territorial<sup>21</sup>, ya que reconoce el protagonismo de un conjunto de agentes e instituciones propios del territorio con capacidad de intervenir en las decisiones locales, y además implica un cambio en el papel de los gobiernos municipales, en el sentido de que deben ser capaces de movilizar a todos esos agentes. En esta línea, De Mattos (2004, en Duque Franco, 2013) plantea que es “el procedimiento más adecuado para llevar a la práctica los principios de la gobernanza urbana, en la medida en que permite visibilizar y concertar voluntades, intereses y aspiraciones diversas que incluso pueden resultar contradictorias” (p. 312).

Por otro lado, es posible encontrar referencias acerca de los beneficios derivados de la tarea de planificación en sí misma. Esto es, la ventaja que implica pensar a los territorios de cara al futuro, considerándolos no sólo desde sus carencias, sino también desde sus posibilidades (Duque Franco, 2013); teniendo en claro el punto de partida y de llegada, así como los pasos a seguir en el corto y mediano plazo, y permitiendo comparar los resultados esperados con los que efectivamente se van alcanzando sobre el terreno

---

<sup>21</sup> Entendida como “las formas de organización de los múltiples actores y organizaciones de una sociedad para gestionar y promover el desarrollo de sus territorios” (Sili, 2018, p. 17). De acuerdo con Flores Pérez (2014), la gobernanza se asocia a cinco principios básicos que debieran ser abordados en el proceso de PET: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

(Barroso González, 2000). Finalmente, siguiendo a Monteverde (2002), se destacan otros beneficios específicos para las gestiones locales; por ejemplo, y entre otros: a) permite tener una visión territorial amplia, superando las concepciones sectoriales; b) incorpora nuevos temas e instrumentos de gestión urbana-territorial; c) contribuye a gestar y desarrollar proyectos urbanos importantes; d) colabora en la elaboración de un discurso local acerca del presente y futuro de la ciudad; y e) constituye una carta de presentación de la ciudad, donde se establece claramente el perfil que se intenta fortalecer.

### **II.2.5. Recomendaciones metodológicas**

En el presente inciso se hace un barrido de muchas de las recomendaciones metodológicas respecto a la PET que se encuentran en la literatura especializada en el tema. En los siete puntos que componen este inciso, se irán planteando recomendaciones vinculadas con ciertos temas específicos, aunque antes de proceder a ello, se hará mención a una sugerencia general: la flexibilidad de estos procesos. Se plantea que tal característica es una condición indispensable (CIPPEC–Grupo Innova, 2005) e inherente a los PE (Yori, 2000).

Por un lado, la sugerencia de la flexibilidad se refiere a que estos procesos no se limiten a una organización secuencial rígida, permitiendo iniciar desde distintos puntos de partida y tomar diferentes caminos alternativos (Ander-Egg, 2007; Yori, 2000). Esto implica considerar que no existe una receta única e indiscutible a seguir, sino que la metodología a emplear debe adaptarse a cada municipio y territorio (Barroso González, 2000; Jordà, 2016).

Por otro lado, se trata de una sugerencia vinculada con la idea de incertidumbre. Los procesos de PET deben ser capaces de adaptarse a los posibles cambios que se vayan dando en su entorno cercano y global, procediendo, de ser necesario, a reorientar las actuaciones y decisiones tomadas (Aramayo, 2006; Barroso González, 2000). Al tratarse de procesos que se autorregulan y redefinen en el tiempo, los planes no pueden ser compendios voluminosos y cerrados de propuestas tendientes a alcanzar una situación futura deseada (Yori, 2000). En este sentido, Ander-Egg (2007) plantea críticamente que:

Con mucha frecuencia, la idea que se tiene de la planificación tiende a que esta sea concebida sólo como algo cristalizado en “planes”, “programas” y

“proyectos”, presentados en un libro o documento. Lo que se planifica, obviamente, debe presentarse en un documento escrito, pero la planificación no se agota en eso. No hay que confundir o reducir la idea de planificación con la modalidad del plan-libro adoptado en América Latina en los años sesenta, cuya escasa utilidad ha sido reiteradamente destacada. Esta concepción de la planificación como plan-libro es un modo de “congelarla”. (p. 33).

Este mismo autor, más adelante en su libro, señala que cuando aquello ocurre y los planes se conciben como algo inamovible, se incurre en el grave error de considerar lo instrumental como fin en sí mismo. Y es por ello que insiste en que la flexibilidad sea un criterio que se tenga en cuenta tanto en la fase de elaboración del PE, como en la de ejecución.

#### II.2.5.1. Liderazgo y animación del proceso

Una de las recomendaciones más repetidas en la bibliografía especializada en el tema, es que los procesos de desarrollo planificados estratégicamente definan un liderazgo manifiesto. Asimismo, existe bastante consenso respecto a que el mismo sea asumido por las administraciones públicas locales. Justamente, la legitimidad y el liderazgo de los gobiernos locales es una de las condiciones que posibilitan la buena marcha de estos procesos (Steinberg, 2001, en Duque Franco, 2013). Al respecto, Catenazzi y Reese (2001) señalan que “el liderazgo del Gobierno Municipal en el proceso de elaboración y ejecución del Plan aparece como ineludible para garantizar la equidad y la complementariedad de las políticas concertadas” (p. 10).

En esto también está de acuerdo Silva Lira (2003) al plantear que, dada la importancia de poder dirigir y motivar a la población para que participe en el proceso, se requiere que el liderazgo cuente con un soporte de tipo político o institucional; a lo que agrega que:

Las instituciones gubernamentales son quienes normalmente van a contar con esos atributos, y en esa medida pueden ser adecuadas para dirigir el proceso de animación y dirección del desarrollo. No obstante, (...) existe una amplia lista de agentes de desarrollo local que pueden tomar esta iniciativa. Sin embargo, donde estos procesos han sido exitosos, detrás de ellos ha existido un fuerte liderazgo de la autoridad pública local respectiva, llámese alcalde, intendente, prefecto o gobernador”. (Silva Lira, 2003, pp. 14-15).

En esta misma línea, son reiteradas las sugerencias vinculadas a que exista una clara voluntad política para llevar a cabo estos procesos. Incluso se plantea la necesidad de que ésta se plantee desde el inicio (Quinteros Flores, 2016), y se mantenga a lo largo del mismo (Yori, 2000). Al respecto, Borja y Castells (1998, en Reese, 1999), indican que la voluntad directiva que se requiere es fuerte, ya que se trata de “un acuerdo global que tiene valor de ‘contrato político’ pero no de norma jurídica” (p. 8). Esto mismo señala enfáticamente Ander-Egg (2007) respecto a que la PE es, en última instancia, una decisión política, y por lo tanto “es un trabajo inútil si no existe la voluntad política de realizar lo que se planifica” (p. 38). Más adelante llega a observar que este hecho ha sido olvidado y descuidado, por lo que la inexistencia de la voluntad política de llevar a cabo estos planes ha sido la causa de su “operatividad” deficitaria. Siguiendo esta idea, Bernazza (2006) es contundente al expresar que:

Significativamente, si tuviéramos que decidirnos por un componente que no puede faltar en el proceso, este componente es la voluntad política expresa. Acompañarla con herramientas adecuadas es el fin de las técnicas de gestión, y sin embargo éstas suelen “ahuyentar” al actor político. (p. 2).

En Argentina y en la mayoría de los países del Mercosur, fueron los gobiernos municipales quienes han tenido la iniciativa de realizar un PE, lo han liderado, y han aportado los recursos económicos y humanos necesarios para su funcionamiento (Monteverde, 2002). De acuerdo con Reese (1999), la importancia del liderazgo de los intendentes en los PE argentinos se debió al carácter fuertemente presidencialista y personalista del sistema político institucional. Y esta es una diferencia con los PE españoles, donde la promoción y el liderazgo no sólo recayó en el gobierno local, sino que también se observó que tales roles fueron asumidos por otros actores, como consultoras, ciertas oficinas del Ayuntamiento, o universidades (Barroso González, 2000).

#### II.2.5.2. Asesoramiento técnico y metodológico

Las problemáticas mencionadas hacia el final del apartado II.2.3, ponen de relieve la necesidad de imbuir a los gobiernos locales de conocimientos y prácticas vinculadas con la gestión estratégica (Böcker Zavaro, 2005), así como de asegurarse que, al momento de dar inicio a un PPDM, se cuente con un equipo asesor que complemente y fortalezca las

capacidades endógenas, el cual puede ser interno, mixto o externo al municipio, y representar tanto a sectores públicos como privados de la sociedad (CIPPEC–Grupo Innova, 2005). Como plantea Cotorruelo Menta (2001), “resulta de singular importancia el papel del equipo consultor en el proceso planificador. Se trata de lograr, mediante su gestión técnica especializada, la concreción eficaz del proyecto con la elaboración y puesta en marcha del plan estratégico” (p. 105).

En cuanto a las características, conocimientos y habilidades que idealmente debiera reunir ese equipo, es posible mencionar algunas recomendaciones que se encuentran en la bibliografía; entre otras, siguiendo a CIPPEC–Grupo Innova (2005) y Cotorruelo Menta (2001), se destacan: interdisciplinariedad, multisectorialidad, amplios conocimientos sobre el funcionamiento de la gestión local, experiencia en la resolución de temas urbanos, conocimientos prácticos sobre la conducción y coordinación de talleres participativos multitudinarios, versatilidad funcional, neutralidad en los planteamientos, buena comunicación (a los fines del marketing interno y externo del proyecto), y reconocimiento profesional en el medio. Teniendo en cuenta tales recomendaciones, surgen claramente las ventajas de un equipo mixto (público-privado) en comparación con uno netamente municipal, o uno externo contratado a nivel de consultoría — específicamente para desarrollar el Plan Estratégico— (CIPPEC–Grupo Innova, 2005).

#### II.2.5.3. Estructura organizativa del proceso

Otra de las recomendaciones mencionadas por distintos autores, tiene que ver con disponer de una eficiente estructura organizativa que tome a cargo la gestión de estos procesos, y que sea capaz de llevar a cabo los procedimientos técnicos y operativos requeridos para un adecuado desarrollo e implementación del PE (Flores Pérez y Flores Hernández, 2017; Yori, 2000). Por su parte, Cotorruelo Menta (2001) enfatiza la importancia que reviste el buen diseño de esta estructura. En este sentido, debieran formalizarse los compromisos y responsabilidades de los distintos actores, y establecerse los mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados que permitan realizar ajustes sobre la marcha para asegurar el correcto funcionamiento del plan en su conjunto (Yori, 2000).

Si bien la estructura organizativa específica de un determinado proceso de planificación estratégica diferirá en función del grado de institucionalización que se

pretenda dar al mismo, es posible encontrar como denominador común la presencia de órganos ejecutivos y deliberativos (CIPPEC–Grupo Innova, 2005).

#### II.2.5.4. Comunicación y difusión

En cuanto a la comunicación y difusión del proceso se encuentran recomendaciones respecto a distintas cuestiones, tales como los objetivos, los destinatarios, las herramientas, y las instancias en que deben realizarse tales tareas. En relación a esta última, es innegable la relevancia de una buena difusión del proceso que alcance a la mayor parte de la comunidad, la cual no sólo tiene que tener lugar durante la elaboración del PE, sino también durante la instancia posterior en la que éste se pone en marcha (Barroso González, 2000; Pascual i Esteve, 1999).

Vinculado con el objetivo y el público a quien se dirige la información, por un lado está la comunidad en general, en cuyo caso debiera plantearse el propósito de que se conozcan y comprendan los objetivos del plan para lograr un compromiso de los ciudadanos con el proceso, o lo que Borja y Castells (1995, en Duque Franco, 2013) denominan “patriotismo cívico”. Es decir, debería apuntar a “generar ilusión con respecto al proyecto futuro de ciudad, conseguir confianza y respaldo de los ciudadanos ante decisiones que pueden resultar arriesgadas y comprometer seriamente los recursos de la ciudad” (Duque Franco, 2013, p. 310). Por otro, la comunicación también debe dirigirse a las organizaciones y empresas con capacidad de incidir sobre el territorio, de modo que se apropien de los objetivos del PE (Duque Franco, 2013), y se logre su involucramiento (Pascual i Esteve, 1999).

Con respecto a las herramientas, se destaca la necesidad de diseñar los mecanismos de comunicación adecuados que permitan llevar adelante la convocatoria, informar oportunamente acerca de todos los avances y resultados alcanzados, y fortalecer la imagen del plan (Barroso González, 2000; Yori, 2000). Entre ellos, se menciona la divulgación a través de los medios de comunicación locales, la publicación de artículos en prensa especializada, y la realización de conferencias, exposiciones, stands, y foros de debate (Barroso González, 2000).

Finalmente, como señala Pascual i Esteve (1999), es importante tener presente que la estrategia de comunicación del plan debe ser muy cuidada, dejando en claro que “el PE no es ninguna panacea respecto a los recursos públicos y privados que se pueden invertir, pero que, en cambio, es un buen instrumento para conseguir una transformación de la

ciudad a partir de la coordinación de los esfuerzos” (p. 59). Esto se fundamenta en que, de acuerdo con el autor, la satisfacción ciudadana es igual a la diferencia entre la percepción (respecto de la realización de los objetivos del PE) y las expectativas (creadas por el PE). Y dado que la realización de los objetivos del plan es progresiva en el tiempo, podría generarse insatisfacción en la comunidad por no percibir realmente lo que se ha logrado (Pascual i Esteve, 1999), cuestión que depende de cuán eficiente resulte la estrategia de comunicación y difusión.

#### II.2.5.5. Participación comunitaria

Son numerosas las referencias respecto a la importancia de la participación comunitaria en los procesos de desarrollo local. Entre los tantos argumentos acerca de la potencialidad de la participación que respaldan tal importancia, se destacan los siguientes: a) construir la viabilidad del PE, al sumar voluntades alrededor de una visión compartida (Bernazza, 2006); b) aprovechar los conocimientos, competencias, dinámicas y recursos que existen a nivel local (Barroso González, 2000); c) generar identificación, involucramiento, confianza y compromiso (Aramayo, 2006; Duque Franco, 2013); d) asegurar la legitimación social del proceso, contribuyendo a avanzar hacia su sostenibilidad (Aramayo, 2006; Catenazzi y Reese, 2001); y e) convertirse en una herramienta de gobernabilidad que permite construir un proceso “de abajo hacia arriba” (Catenazzi y Reese, 2001).

En cuanto a las recomendaciones, suele resaltarse la necesidad de no sólo hacer participar, sino llegar a involucrar totalmente a la población, así como también el hecho de darle lugar a la misma tanto en la elaboración como durante la implementación del PE (Aramayo, 2006; Barroso González, 2000; Jordà, 2016; Quinteros Flores, 2016; Silva Lira, 2003). Al respecto, (Clichevsky y Rofman, 1989, en Cirio, 2016) plantean que “la planificación del territorio es más un hecho social y político que una instancia técnica; por ende, necesita de un proceso de constante renovación y actualización en un marco democrático y participativo” (p. 156). Otras sugerencias tienen que ver con intentar involucrar en el proceso a toda la sociedad civil, buscando maximizar la participación, la representatividad y el compromiso de los distintos actores de la comunidad (Elizalde Hevia, 2003; Silva Lira, 2003; Yori, 2000). Igualmente, se reconocen las dificultades de incorporar a muchas personas al proceso, siendo uno de los tantos ejemplos de esto, lo que al respecto menciona De Piero (2010, en Gradín, 2011): “se pone en evidencia la

tensión entre la necesidad de sostener la gobernabilidad y acrecentar la representación” (p. 1). Es pertinente reflexionar en este punto sobre la advertencia de Poggiessse (2009, en Arancibia, 2022) respecto a incluir, pero no idealizar la participación en los procesos de planificación. Asimismo, respecto a quiénes debieran participar, algunas recomendaciones indican que (además del gobierno local y la academia) debiera ser la sociedad civil organizada (USAID-RTI International, 2002, en Quinteros Flores, 2016), lo que coincide con el concepto de actor social, entendido como “aquella persona que representa sus propios intereses, más los intereses de parte de la comunidad” (CIPPEC– Grupo Innova, 2005, p. 18), y con lo que Monteverde (2002) refiere como una representación de carácter institucional de la participación. Otros, además del conjunto de instituciones locales, proponen sumar a las empresas y asociaciones empresariales (Gorenstein, 2003; Jordà, 2016).

Finalmente, para completar este punto respecto a la participación comunitaria, se presenta a continuación un conjunto de criterios propuestos por Guardamagna y Reyes (2019) para evaluar la legitimidad de tal participación. Los mismos, que se plantean en la tabla II.1, pueden ser considerados como recomendaciones en sí mismas —de hecho, muchos ya han sido mencionados arriba—. La importancia de presentar aquí estos criterios, es que serán empleados en el capítulo IV, con el propósito de analizar la legitimidad de la participación que tuvo y tiene lugar en el Proceso de Desarrollo Estratégico Sostenible de Tres Arroyos (PRODESTA).

**Tabla II.1**

*Criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas*

<b><i>Tipos de legitimidad</i></b>	<b><i>Criterios/dimensiones de análisis</i></b>
<i>A partir de quién participa</i>	Participación de las asociaciones en los órganos formales de participación
	Representatividad sociodemográfica de los participantes
	Capacidad de influencia de los colectivos sociales más desfavorecidos
<i>A partir del proceso</i>	Transparencia (fácil acceso a la información respecto al proceso)
	Adaptabilidad (capacidad para manejar conflictos y aspectos exógenos que interfieren en el proceso)
	Inclusividad y diversidad (todos los actores relevantes han sido invitados a participar, independientemente de sus capacidades y de sus recursos)

	Distribución equitativa del poder (todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final)
	Deliberación (espacios de deliberación basados en el respeto y la reciprocidad, el resultado de los cuales es incorporado en las decisiones finales)
	Satisfacción de los participantes con el proceso
<i>A partir de los resultados</i>	Legitimación del resultado (solución legitimada por la mayoría de los participantes)
	Construcción de capacidad institucional (adquisición por parte de los participantes de nuevos conocimientos en relación con la temática y establecimiento de nuevas relaciones sociales basadas en la confianza entre los mismos)
	Confianza en las instituciones (el proceso mejora la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas)
	Satisfacción de los participantes con los resultados

*Fuente: Guardamagna y Reyes, 2019, p. 1011*

#### II.2.5.6. Diagnóstico del territorio

Ciertamente, es transversal a toda la literatura sobre el tema, la observación acerca de la necesidad de realizar un diagnóstico del territorio donde se impulsará un PPDM. Esta tarea permitirá analizar sus fortalezas y debilidades, avizorar las oportunidades y amenazas a las que se enfrenta, y conocer sus características particulares y de la comunidad que en él habita (Yori, 2000). Para aproximarse a la observación del territorio se suele indicar la utilización de distintas herramientas, como por ejemplo el análisis de factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos (PEST) y de fortalezas oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

La PET “requiere un conocimiento detallado de los recursos con los que cuenta, puesto que proclama una adecuación del futuro de la ciudad atendiendo a la explotación de sus recursos endógenos (aunque no excluye la utilización y la importancia de los externos)” (Barroso González, 2000, p. 43). Sin descuidar la innegable relevancia que reviste esta tarea, surgen algunas advertencias respecto a los extensos períodos de tiempo que se suelen destinar a su realización. Es el caso de Monteverde (2002), quien percibe que cada vez se acortan más los tiempos en los que debieran observarse resultados concretos en los PE, ya que “los planes que no tengan posibilidades de lograr algo parecido a algún éxito o producto satisfactorio generan descreimiento, debilitan los niveles de participación y no se legitiman ante la sociedad y ante la misma gestión que

los sostienen” (p. 6). Esto mismo señala Barroso González (2000), quien no sólo menciona la necesidad de alcanzar resultados en el corto plazo como modo de contribuir a la credibilidad del plan, sino también de consolidar un liderazgo sólido de la administración local entre las diversas fuerzas políticas. En esta misma línea, y con una gran contundencia, el CIPPEC–Grupo Innova (2005) plantea que la dilatación de los tiempos es una de las posibles causantes que generan el fracaso de un PE, a lo cual agrega que:

Sumar a los agentes locales en procesos de discusión colectiva “eternos”, donde la realización de prediagnósticos y diagnósticos son tareas interminables, pareciera ser un punto negativo en estas metodologías de trabajo. Las etapas diagnósticas sin tiempo de culminación, además, impiden que la comunidad visualice en la propuesta aspectos concretos y prácticos que se traduzcan en resultados —aunque no inmediatos sí claramente perceptibles—. (p. 51).

#### II.2.5.7. Elaboración del Plan Estratégico

En este punto se mencionan algunas recomendaciones que se esbozan en la literatura, vinculadas con la elaboración del PE. Cabe mencionar que no se abordan las cuestiones relacionadas con su contenido temático, ya que esto escapa a los fines de la presente Tesis<sup>22</sup>. Al respecto, y en términos generales, sólo se resalta la importancia de darle al plan un enfoque multidimensional o transectorial (Elizalde Hevia, 2003; Yori, 2000) y estratégico, es decir, que no esté centrado sólo en las carencias, necesidades y deficiencias de la calidad de vida, sino que incluya también proyectos estratégicos basados en las potencialidades del territorio (Duque Franco, 2013; Gorenstein, 2003).

Respecto a los lineamientos o ejes estratégicos, debieran conformarse teniendo en cuenta sus posibilidades de operativización y concreción, y en concordancia con las capacidades reales de un municipio. Esto implica, entre otras cuestiones, asegurarse que existan instituciones y mecanismos de gestión capaces de realizarlos (Cirio, 2016).

En cuanto a la definición de los objetivos y actividades, Barroso González (2000) plantea un conjunto de condiciones que, de cumplirse, facilitarían la implementación del PE y el logro de resultados satisfactorios. Entre ellas, sugiere que tales propuestas: a)

---

<sup>22</sup> Respecto a este tema puede consultarse a Duque Franco (2013), quien realiza un análisis de la agenda de los PE latinoamericanos, y a Gorenstein (2003), quien menciona algunos de los temas estratégicos más destacados de los PE argentinos.

aborden problemas resolubles y no imposibles; b) eviten propuestas políticamente conflictivas; c) sean operativas y no meras abstracciones que no se puedan traducir en acciones y asignaciones específicas; d) estén expresadas en términos concretos, de modo que se pueda realizar un seguimiento y evaluación de su ejecución; e) determinen la capacidad para captar los recursos necesarios para su implantación, ya sean internos o externos a la comunidad; f) sean elaboradas con la participación de quienes se encargarán de implementarlas; y g) estén coordinadas y sean compatibles con otras estrategias.

## CAPÍTULO III

### **ABORDAJE TERRITORIAL Y ORGANIZACIONAL DE LOS PROGRAMAS PLANIFICADOS DE DESARROLLO MUNICIPAL**

---

Este capítulo está dedicado a presentar un desarrollo original en el que, luego de conceptualizar el principal objeto de estudio del presente trabajo —el Programa Planificado de Desarrollo Municipal (PPDM)—, se proponen dos dimensiones de análisis que generan modos complementarios de abordarlo.

Por un lado, el abordaje territorial de los PPDM, a partir del cual se sugiere adoptar un conjunto de lineamientos metodológicos tendientes a lograr la sostenibilidad de estos programas cuando se implementan en un determinado ámbito geográfico. Y por otro, el abordaje organizacional que, tras comprobar que este objeto de estudio se corresponde con una organización, y por lo tanto con un sistema abierto, permite analizarlo desde el enfoque sistémico presentado en el capítulo II.

Este último implica una perspectiva novedosa ya que, quizás debido a que el PPDM no es un objeto de análisis naturalmente propio de las Ciencias de la Administración, no se han encontrado referencias en la literatura que planteen tal concepción. Además, pensar al PPDM como un sistema abierto resulta de utilidad en varios sentidos. En general, se suele adoptar una perspectiva temporal o cronológica para describir las acciones que se desarrollan en estos programas, lo que deriva en un pensamiento predominantemente lineal. En cambio, este enfoque implica un abordaje holístico que permite detectar relaciones entre sus componentes, e identificar problemáticas y aspectos críticos del funcionamiento sistémico de dichos programas. Esto a su vez, contribuye al objetivo final de la Tesis, que consiste en realizar una propuesta metodológica que tienda a lograr un sistema robusto, que funcione y se sostenga en el tiempo. Por último, este abordaje introduce varios conceptos e ideas que resultarán de utilidad para el desarrollo de los capítulos siguientes, como las nociones de entropía y negentropía.

En cuanto al contenido del capítulo, se inicia en la sección III.1 definiendo qué se entenderá aquí por PPDM y por grado de éxito del mismo. Luego, en las secciones III.2 y III.3 se presentan los dos tipos de abordajes mencionados, el territorial y el organizacional. Por último, en la sección III.4 se exponen las conclusiones del capítulo.

### **III.1. El Programa Planificado de Desarrollo Municipal (PPDM)**

Habiendo discutido en el capítulo II qué se entiende por programas de desarrollo territorial, se presenta a continuación una propuesta de conceptualización para un tipo específico y muy frecuente que tiene lugar en un municipio o distrito, y que aquí se denominará Programa Planificado de Desarrollo Municipal (PPDM).

Luego de definir lo que aquí será el objeto de estudio particular (apartado III.1.1), se discute qué se entiende por éxito de estos programas, continuando con una propuesta para analizar el grado en que un PPDM resulta o ha resultado exitoso (apartado III.1.2).

#### **III.1.1. Definición del objeto de estudio**

A los fines del tratamiento general del tema, en la presente se define como Programa Planificado de Desarrollo Municipal (PPDM) a *todo proceso planificado de forma estratégica y participativa que se implementa deliberadamente en un municipio, con el objetivo de incrementar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de ese ámbito geográfico.*

En cuanto al alcance espacial, se distingue al PPDM como un caso particular de los Programas Planificados de Desarrollo Territorial en el que el territorio es, específicamente, el municipio. Éste último que, tal lo discutido en el capítulo II, se ha consolidado en muchas provincias —en particular la de Buenos Aires— como ámbito responsable de las políticas de desarrollo local, constituye el ente gubernamental más descentralizado, correspondiente al nivel inferior de gobierno. Es considerado aquí de acuerdo al sistema de “ejidos colindantes” (también denominado sistema de partido, departamento, distrito o condado) que, a diferencia del sistema de “ejido urbano”, incluye áreas urbanas y rurales, de manera que la totalidad del territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales (Iturburu, 2000).

Una de las particularidades esenciales que se logra con este recorte territorial es que, al tratarse de un nivel estatal autárquico, el gobierno local tiene la capacidad de decidir poner en marcha un programa de estas características, así como de poner a su disposición los recursos para implementarlo y mantenerlo en funcionamiento.

Si bien la autarquía también ocurre a nivel provincial y nacional, aquí se excluyen estas escalas de la definición del objeto de estudio ya que conllevan complejidades

adicionales que no permiten ser abordadas desde la metodología sugerida en la presente Tesis. Entre otras, la enorme extensión geográfica y la dimensión poblacional que ambos niveles implican, haría inviable un proceso de planificación estratégica participativa del tipo que aquí se propone.

En la implementación de un PPDM es posible distinguir tres roles principales que, como se detallará en mayor profundidad en la próxima sección y en el último capítulo, se propone que sean protagonizados por un conjunto de actores ideales para su mejor funcionamiento. A saber:

1. el *Promotor*, que es quien asegura la disponibilidad de los recursos necesarios para el buen funcionamiento del PPDM, y que idealmente debería ser asumido por el Gobierno Local;

2. el *Asesor Metodológico*, que es quien contribuye con la conducción metodológica del programa, y en el caso ideal debiera ser desempeñado por la Universidad o Institución Académica de la región<sup>23</sup>; y

3. los *Beneficiarios Activos* que son quienes participan activamente del programa en representación de los intereses y anhelos de la comunidad, y que aquí se propone que idealmente se considere como tales a los representantes de las instituciones intermedias locales.

La definición planteada para lo que se considerará aquí un PPDM, aunque simple, tiene profundas implicancias. Ya el objetivo perseguido —incrementar el bienestar y la calidad de vida de todos los habitantes de un determinado municipio— requiere abordar el desarrollo desde una concepción integral y multidimensional. También, y no menor, esa definición no coincide con la idea de que la implementación de un PPDM equivale a elaborar un Plan Estratégico; en cambio, requiere que el programa incluya al proceso de planificación estratégica, pero que necesariamente lo trascienda, y abarque el período previsto para la implementación de las actividades allí planificadas. Esta elección se apoya entre otras, en opiniones como las de Boisier (2007), cuando sugiere que “los conceptos de ‘plan’ y de ‘estrategia’ se han quedado cortos frente a la complejidad del problema del desarrollo” (p. 30). Bajo esta lógica, el funcionamiento adecuado de la instancia que sigue a la planificación estratégica, debido a sus propios objetivos, adquiere una importancia central. En efecto, el desarrollo propiamente dicho, es decir, la

---

<sup>23</sup> Se entiende por Universidad o Institución Académica de la región a aquella que ha definido como su área de influencia al territorio que incluye al municipio donde se está impulsando el PPDM.

contribución efectiva al bienestar de la comunidad, ocurre mayormente como resultado de implementar las actividades planificadas, y no directamente por la planificación en sí misma, si bien ésta resulta esencial como herramienta de base y de guía para todo el proceso.

### **III.1.2. ¿Qué se considerará aquí como “éxito” de un PPDM?**

Es importante para este trabajo analizar qué se entiende por éxito de un PPDM, ya que lo que se busca en el último capítulo es proponer un conjunto de consideraciones metodológicas que contribuyen a que esto ocurra. Si bien lo más evidente a tal fin es la sostenibilidad en el tiempo del programa, existe también otro conjunto de elementos cualitativos relevantes que hacen a su “calidad” o a su “buena marcha”.

Antes de comenzar a analizar tales elementos, es conveniente plantear algunas consideraciones. En primer lugar, vale aclarar que en el contexto del desarrollo territorial, ni el éxito ni el fracaso debieran ser considerados de modo dicotómico. Lo más adecuado parece pensar en términos de una escala continua, y tratar de determinar en qué grado un dado PPDM es o ha sido exitoso. En segundo lugar, cuando se hace referencia a que un programa de estas características ha dejado de funcionar, no debiera entenderse que el mismo se ha discontinuado de hecho, o que ha sido dado de baja explícitamente, y que por ende ha dejado de existir en un cierto momento. En general siempre, aunque no se haga referencia explícita a él, ni se estén realizando dentro de él nuevas acciones de manera deliberada, es factible que en el tiempo haya algún (leve) grado de ejecución de las actividades previstas en el Plan Estratégico (PE), en general aquellas esenciales y viables que se hubieran implementado aún en el caso de que en el distrito ni siquiera se hubiera pensado en planificar el desarrollo. En tercer lugar, no debe perderse de vista que más allá de las actividades planificadas que se van ejecutando en el tiempo, un PPDM tiene valor por su potencial para contribuir a la generación de una cultura de desarrollo, a la creación de capacidades locales y a la dinamización del capital social<sup>24</sup> del territorio en que se implementa. Por extensión, no resulta sencillo ni apropiado concluir a priori que, por el hecho de no estar dando el resultado esperado, el programa ha fracasado.

---

<sup>24</sup> Entendido como el conjunto de rasgos de la organización social, tales como las redes, normas y la confianza que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo (Putnam, 1993).

Todo lo expuesto indica que, si se desea evaluar el grado de éxito de un PPDM, debiera realizarse una valoración global de un conjunto de aspectos cualitativos. Entre otros:

1. Que se mantenga operativo por el tiempo estipulado, es decir que se sostenga en un nivel de funcionamiento razonable hasta alcanzar el horizonte temporal deseado.

2. Que los actores principales se mantengan vinculados y cumpliendo adecuadamente su rol.

3. Que se ejecuten todas o una considerable proporción de las actividades planificadas, y con ello se tienda a cumplir los objetivos propuestos. En otras palabras, se logre un significativo aumento del bienestar y calidad de vida de los habitantes del territorio.

4. Que se potencie en el territorio la cultura del desarrollo, se amplíen las capacidades locales para el desarrollo, y se dinamice el capital social local.

El análisis de todos los elementos anteriores, seguramente contribuirá a estimar en qué grado un PPDM ha sido (o en caso de estar en marcha, está siendo) exitoso.

### **III.2. Abordaje territorial de partida: lineamientos metodológicos iniciales (LMI) a adoptar en un PPDM**

Tal como fue discutido en la sección anterior, la implementación de un PPDM en un determinado territorio conduciría a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población que en él habita. De allí la importancia de que, una vez elaborado el Plan Estratégico Participativo, se avance sostenidamente en la ejecución de las actividades y proyectos planificados, para así ir alcanzando el desarrollo buscado.

En esta línea, se propone que el abordaje *de partida* de los PPDM, desde el enfoque de la dimensión territorial, se base en un conjunto de lineamientos metodológicos *iniciales* (LMI) que se considera apropiado no sólo para una adecuada planificación, sino también para facilitar la continuidad de estos programas en el tiempo. Los mismos se basan en la propuesta de Porras (2013), quien en su Tesis Doctoral planteó una metodología para implementar PPDMs<sup>25</sup> en Pequeños y Medianos Municipios Urbano-

---

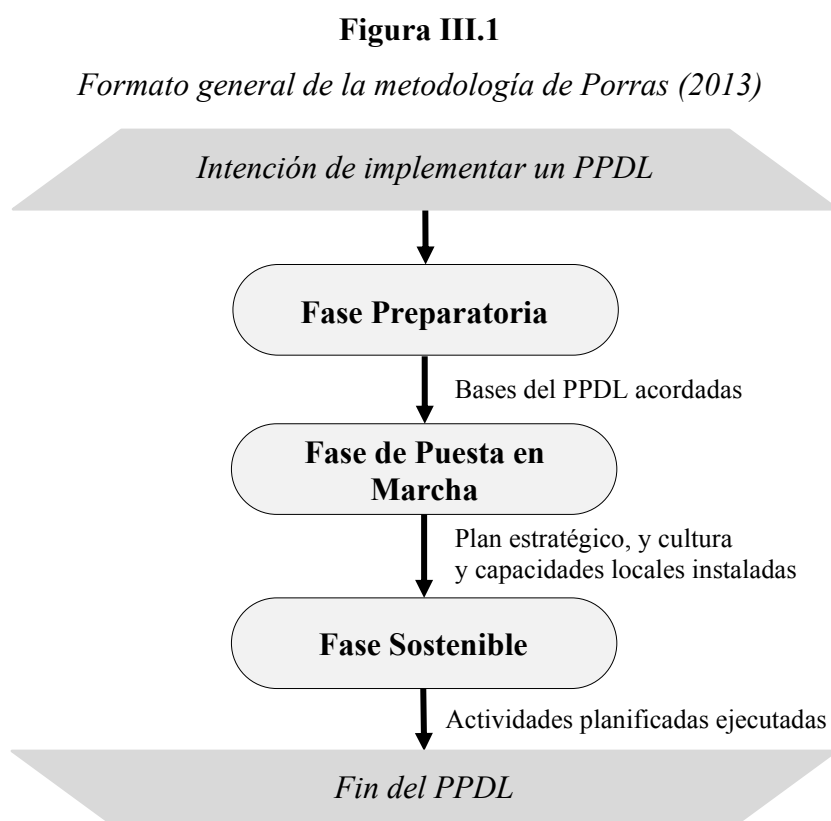
<sup>25</sup> La autora se refiere a un Proceso Planificado de Desarrollo Local (PPDL), término que puede ser perfectamente asimilable al concepto de PPDM empleado en esta Tesis.

Rurales. Obsérvense las expresiones en cursiva, que resaltan que este abordaje resultó ser preliminar, ya que en la presente Tesis el mismo se irá nutriendo con nuevas sugerencias metodológicas que le producirán transformaciones sensibles. De hecho, fue éste el abordaje de partida de la experiencia a escala real que se describirá en el capítulo IV, la cual permitió completarlo con nuevos aprendizajes. En los ocho apartados que siguen a continuación se listan los LMI mencionados, que se ordenan de esta forma para facilitar las futuras referencias en el texto.

### III.2.1. LMI 1: Organización en fases

El punto de partida de la metodología de Porras (2013), es la consideración de que realizar una planificación estratégica en un territorio no implica *per se* que éste gozará en adelante de un mayor bienestar, ya que el desarrollo en sí mismo se irá alcanzando recién al avanzar, en tiempo y forma, en la implementación de las acciones propuestas en el PE. Así, considera que la planificación es sólo una parte de un proceso más amplio, por lo que propone asumir que un PPDM está conformado por tres fases bien diferenciadas.

El interés de la organización en fases consecutivas no se reduce a una mera cuestión ilustrativa o pedagógica, sino que también tiene implicancias metodológicas. En la figura III.1 se presenta un esquema general de este planteo, junto con una síntesis del contenido de cada una de sus fases.



*Fase Preparatoria:* involucra todas las actividades iniciales tendientes a acordar las bases generales del futuro proceso, incluyendo la aceptación conjunta, por parte del Promotor y el Experto<sup>26</sup>, de las pautas metodológicas a aplicar. Sobre esta base se formalizaría luego el acuerdo entre las dos partes, generalmente en forma de convenio.

*Fase de Puesta en Marcha:* tiene como objeto implementar acciones en la comunidad que generen las condiciones adecuadas para la instalación de un PPDM sostenible, endógeno y participativo, diseñado sobre la base de una planificación estratégica. En esta fase, fundamentalmente, se elabora el PE que guiará en adelante al PPDM, y se forman recursos humanos locales en la temática del Desarrollo Territorial.

*Fase Sostenible:* es aquella en la que se ejecutan las actividades previstas en el PE elaborado durante la fase anterior. Además, en esta instancia se debiera ir adecuándolo a los tiempos por venir, incluyendo eventuales acciones y modificaciones.

### **III.2.2. LMI 2: Formación de recursos humanos en desarrollo territorial**

Cuando lo que se busca en un municipio es la instalación de un PPDM endógeno y capaz de sostenerse en el tiempo, tiene mucha importancia generar y/o fortalecer recursos humanos locales en desarrollo territorial. Al respecto, la metodología de Porras (2013) propone ofrecer, desde el primer momento y como una de las actividades del mismo PPDM, una formación de nivel universitario in situ vinculada a dicha temática. Al margen del aporte futuro de los graduados al proceso, esa iniciativa generaría una situación educativa ideal, pues los estudiantes estarían adquiriendo formación acerca de un PPDM en el momento exacto que ese proceso está ocurriendo a escala en su entorno cercano, y los involucra directamente como beneficiarios, por ser habitantes del lugar.

---

<sup>26</sup> La autora define como *Promotor* a quien asegura la financiación de las actividades planificadas y los recursos de funcionamiento del proceso; y como *Experto* a quien, en el marco de un PPDM, aporta experiencia y conocimientos específicos en desarrollo, asesora a los demás actores sobre las mejores prácticas, recomienda actividades y/o provee herramientas de sensibilización, transformación cultural o capacitación de los distintos actores, y conduce metodológicamente el proceso de planificación. Este segundo rol es equivalente al de “Asesor Metodológico” (AM) mencionado en la sección III.1.1. En el próximo capítulo se detallarán los motivos por los que se creyó más acertado emplear este último término.

### **III.2.3. LMI 3: Roles principales y actores ideales para desempeñarlos: definición y sostenimiento en el tiempo**

Según Porras (2013), los dos actores principales que protagonizan la Fase Preparatoria son aquellos que cubren los roles de *Promotor* y de *Experto* (ya explicados arriba, al detallar el LMI 1). En el caso ideal, quienes asumirían esos roles y buscarían consensuar las pautas metodológicas a aplicar serían respectivamente *el gobierno local* (GL), quien entre sus funciones tiene la de promover la calidad de vida de la población, y por ende tiene condición de asignar recursos específicos año a año a un proceso de este tipo; y la *Universidad de la región*, ya que entre las organizaciones del ámbito académico resulta ser la más conveniente por su conocimiento del territorio, siempre claro, que cuente entre su personal con profesionales idóneos capaces de asesorar en el tema del desarrollo territorial.

Otro rol que la autora menciona como preponderante en un PPDM es el de *Beneficiario*, que está conformado por los destinatarios directos de la o las mejora(s) resultante(s) del proceso de desarrollo. El actor ideal —o más precisamente, el actor natural— para cubrir este rol es la comunidad toda, sin exclusiones, es decir, la totalidad de los habitantes del distrito en el que se está implementando el PPDM. Que los resultados del proceso estén orientados a beneficiar directa o indirectamente a todos y cada uno de los habitantes, evita toda una fuente de posibles conflictos a futuro.

En la presente Tesis —y como ya se señaló en la sección III.1.1— se plantea que, si bien la comunidad toda sería beneficiaria, siempre será una parte de ella la que asuma una participación directa en el proceso. A ese subconjunto particular, que tendrá responsabilidad directa en el buen funcionamiento del PPDM, se lo definirá aquí como aquel que desempeña el rol de *Beneficiario Activo*. En el caso ideal, como se justificará en el capítulo VI, se propone que ese rol sea desempeñado por los referentes de las instituciones intermedias del distrito.

### **III.2.4. LMI 4: Liderazgo del GL**

Otro punto que recomienda Porras (2013) es que, para una adecuada evolución del futuro del proceso, el liderazgo del mismo corresponda desde el primer instante al GL. Esto es porque resulta esencial para el sostenimiento en el tiempo de un PPDM que la

comunidad identifique al proceso con el estado municipal. Experiencias previas<sup>27</sup> demuestran que, si como tiende a ocurrir, el protagonismo es atribuido al Asesor Metodológico (AM) —es decir, la comunidad atribuye los resultados del proceso a la Universidad o centro de investigación involucrado—, el GL perderá incentivo para continuar financiando los costos del PPDM.

### **III.2.5. LMI 5: Elaboración de un prediagnóstico**

De acuerdo con Porras (2013), en general se debería evitar la elaboración de un diagnóstico riguroso del territorio. Esta actividad exige un desembolso significativo de recursos, un importante esfuerzo de los agentes locales y un tiempo de ejecución considerables, para en muchos casos arribar a resultados ya conocidos por los lugareños, y hasta incluso quizás a alguna conclusión errónea. Y durante el largo período en el que todo ese esfuerzo y ese gasto se está produciendo, todavía los habitantes no vislumbran ninguna acción de avance que responda a las expectativas despertadas. En su reemplazo, propone realizar un prediagnóstico que surja de intercambios entre los miembros de la Universidad que participan del proceso y los referentes de las distintas áreas del GL, y recurriendo eventualmente a información secundaria. Este prediagnóstico, que sería en principio suficiente para que el AM disponga de la información del territorio que necesita inicialmente para su tarea, se irá ajustando al avanzar el proceso para ir incorporando nuevos elementos que reflejen la realidad dinámica y cambiante (Arancibia, 2022).

### **III.2.6. LMI 6: Flexibilidad del PE**

Cuando un PPDM se plantea a largo plazo, resulta muy útil que se convenga que su PE sea flexible; es decir, que en todo momento se permita realizar modificaciones y actualizaciones a lo planificado. Esto es muy importante para que el proceso permita tomar en cuenta los impactos originados por los posibles avances tecnológicos y cambios de contexto social, político y económico que surjan en el tiempo de duración previsto.

---

<sup>27</sup> Al respecto, puede consultarse el trabajo de Chrestia, Porras, Kreder y Porras (2022).

### **III.2.7. LMI 7: Sensibilización de los actores participantes**

Porras (2013) define como tareas de sensibilización al “conjunto de actividades que conducen a movilizar positivamente a la comunidad, dentro del marco y tras los objetivos del proceso de desarrollo que está en curso o se desea poner en marcha” (p. 167). El objetivo de estas tareas es la creación de un clima y actitud favorables para el desarrollo local, que facilitará lograr la participación adecuada —es decir, proactiva y propositiva— de un número creciente de habitantes de la comunidad.

### **III.2.8. LMI 8: Planteo como política de Estado**

Una cuestión no menor que contribuye a la continuidad del PPDM en el tiempo, sugerido por Porras (2013), es intentar en todo momento que la comunidad entienda que ese proceso es un tema de Estado y no de Gobierno. Convertir al PPDM en una política de estado puede no ser tarea sencilla, dado que originariamente surge como una política del gobierno de turno. Pero es aconsejable prever y trabajar en esta transición, que ha sido reportada como una de las mayores dificultades para la continuidad temporal del programa, específicamente cuando por un nuevo proceso electivo, se modifica el color político de la gestión municipal.

## **III.3. Abordaje organizacional: enfoque sistémico de un PPDM**

En lo que hace al abordaje organizacional de los PPDM, se ha considerado aquí conveniente adoptar el enfoque sistémico presentado en el capítulo II ya que, como fue indicado, se trata de un enfoque que facilita ver y comprender los fenómenos en su totalidad, sean simples o complejos.

En esa línea entonces, esta sección comienza con un desarrollo que parte de que un PPDM es una organización, y por ende un sistema abierto (apartado III.3.1). A continuación, se plantea una posible modelización sistémica para un PPDM genérico (apartado III.3.2). Luego, se discute el concepto de entropía enfocado a estos programas en particular (apartado III.3.3), y se finaliza con una reflexión acerca de la necesidad de

prever ciertas acciones negentrópicas, analizando las implicancias de las mismas en este contexto específico (apartado III.3.4).

### **III.3.1. El PPDM como organización**

A continuación, se presenta el razonamiento lógico por el cual se concluye que un Programa Planificado de Desarrollo Municipal, tal como fue definido en la sección III.1, es una organización. Esto a su vez implicaría que además es un sistema abierto, y que por lo tanto puede ser analizado desde el enfoque sistémico.

Todo este planteo parte de la pregunta básica de qué se entiende por organización. Robbins y Coulter (2005) la definen sintéticamente a partir de sus componentes, indicando que “se refiere a una entidad que tiene una finalidad definida, personas o integrantes y alguna estructura deliberada” (p. 16). Por su parte, Solana (1993, p. 4) entiende a una organización como “un sistema social integrado por individuos y grupos que, bajo una determinada estructura y dentro de un contexto al que controlan parcialmente, desarrollan actividades aplicando recursos en pos de ciertos valores comunes”. Ambos autores advierten que el concepto es más complejo que la mera referencia a las estructuras físicas y a las personas que la componen. Particularmente, Solana plantea en su primer capítulo que toda organización se caracteriza por la coexistencia de tres elementos esenciales, ninguno de los cuales puede faltar para definirla como tal: a) valores (objetivos, fines y metas), b) recursos y c) agentes. Así, no todas las agrupaciones humanas conformarían una organización: sin valores sería un grupo errático; sin recursos, sería imposible realizar las actividades necesarias para concretar los valores; y sin agentes no se ejecutarían las acciones que transforman los recursos en valores. Por su parte, Katz y Kahn (1997) plantean que las organizaciones, así como todos los sistemas sociales, se integran mediante un conjunto de actividades complementarias que se repiten, son relativamente perdurables, y limitadas en el tiempo y el espacio. A esto agregan que, si la pauta de actividad sólo ocurriera una vez o esporádicamente, no se trataría de una organización.

Teniendo en cuenta por un lado estas aseveraciones, y por otro la definición de un Programa Planificado de Desarrollo Municipal presentada en la sección III.1.1., resulta adecuado afirmar que un PPDM es una organización, ya que posee sus tres elementos característicos requeridos: a) un objetivo, que es incrementar el bienestar y la calidad de

vida de todos los habitantes de un determinado municipio; b) recursos, tanto humanos como económicos que son en su mayoría provistos por el Promotor; y c) agentes, entre los que se destacan los tres actores que cumplen los mencionados roles de Promotor, Asesor Metodológico y Beneficiario Activo. Además, los PPDM también exhiben una estructura deliberada, así como un conjunto de actividades recurrentes, ambos elementos presentes en las definiciones de los autores considerados. En consecuencia, se podría afirmar que al menos desde estas aproximaciones, los PPDM pueden considerarse organizaciones.

Es importante señalar que el PPDM en tanto *organización* se define para el período de tiempo  $t_0 \leq t \leq t_f$  en el que  $t_0$  es el momento en que se suscribe el convenio inicial (que en la práctica es un instrumento análogo al contrato social a través del cual se constituye formalmente una empresa), y  $t_f$  es el horizonte temporal que se establezca para la finalización del programa. De acuerdo a lo planteado en el LMI 1, se destaca también la existencia de una instancia *pre-organizacional* del PPDM que ocurre en  $t < t_0$  y comprende todas aquellas acciones que tienen como finalidad constituirlo. Se trata de la denominada Fase Preparatoria, que aquí es renombrada como Etapa Preliminar<sup>28</sup>. Así, una vez creada, la *organización* PPDM constaría de dos instancias<sup>29</sup>, la Etapa de Puesta en Marcha y la Etapa Sostenible, que tienen lugar de manera consecutiva en el período  $t_0 \leq t \leq t_f$ .

### III.3.2. Modelización de un PPDM genérico como sistema abierto

Como se ha planteado en el capítulo II, toda organización es un sistema, y más específicamente, un sistema abierto. De esto se infiere que los PPDM también lo son, y

---

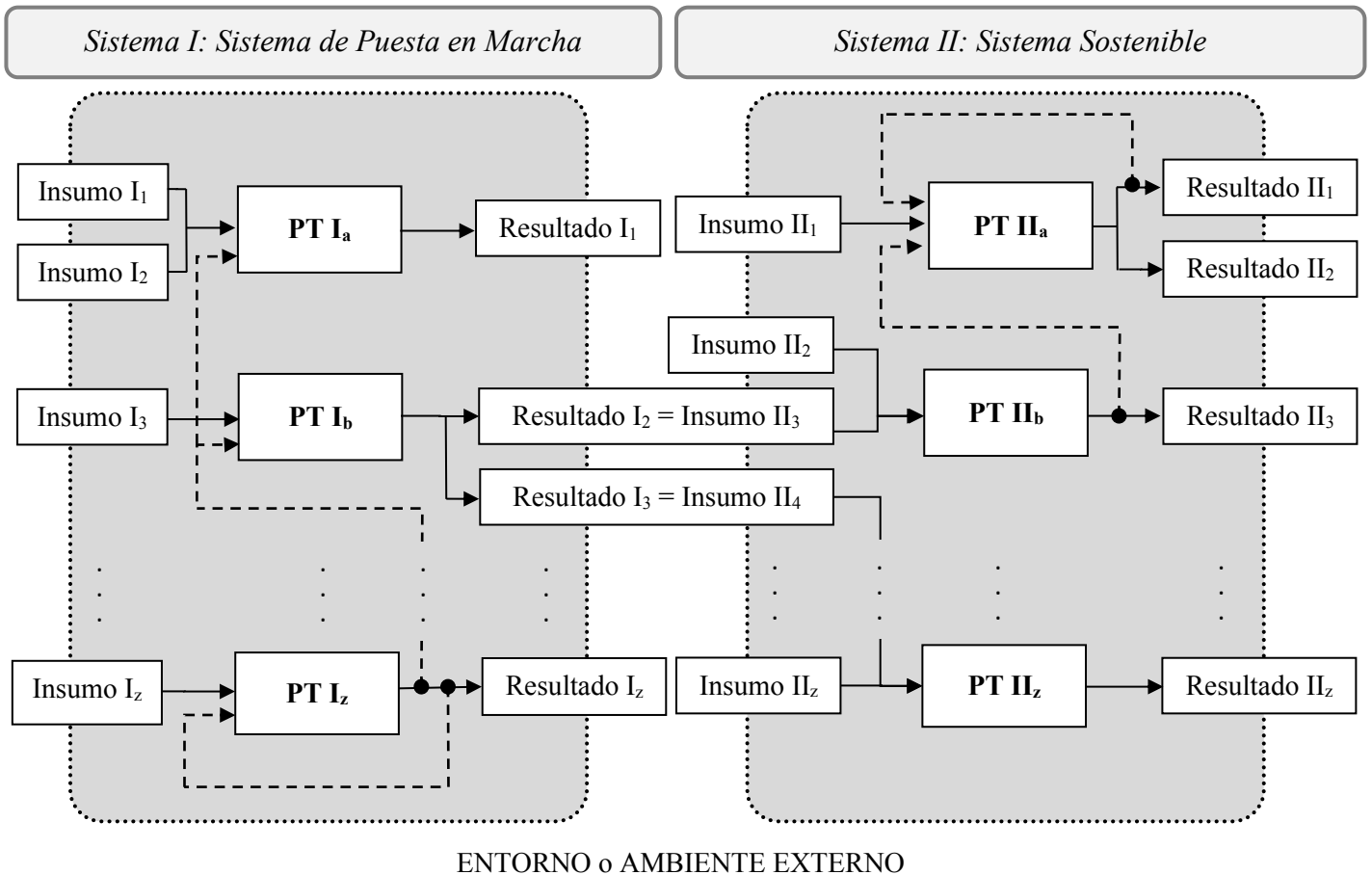
<sup>28</sup> Esta decisión léxica responde a que, si bien Porras (2013) empleaba el término “fases”, en la experiencia del PRODESTA que se describirá en el próximo capítulo se optó por referirse a “etapas”, y en particular la Fase Preparatoria, se denominó Etapa Preliminar. Por ello, se consideró que sería más adecuado y menos confuso adoptar aquí esta nueva terminología.

<sup>29</sup> Si bien este enfoque resulta funcional a los fines de la representación sistémica que se pretende realizar, otros autores tienen un abordaje ligeramente diferente, según el cual la Etapa Preliminar que aquí se menciona como *pre-organizacional*, sería considerada como la primera etapa de desarrollo de las organizaciones. Por ejemplo Barugel (2005), quien focaliza su análisis en las empresas de familia, señala cuatro etapas consecutivas y diferenciadas en la evolución organizacional, a las que también denomina como “edades de la organización”, a saber: 1) etapa fundacional, 2) etapa de la organización funcional, 3) etapa de la delegación, y 4) etapa de la coordinación o holding. La primera de éstas, descrita como la instancia en la que un individuo tiene una idea y la lleva a la práctica, y en la que se establecen los cimientos de la cultura organizacional, sería análoga a la Etapa Preliminar que aquí se plantea.

que por ende pueden ser analizados desde el enfoque sistémico allí descrito. En consecuencia, en la figura III.2 se presenta, a modo ilustrativo, la modelización desde esta perspectiva de un PPDM genérico.

**Figura III.2**

*Representación sistémica de un PPDM genérico*



*Fuente: elaboración propia*

En la figura III.2 se plantea una propuesta genérica para representar a un PPDM desde el enfoque sistémico, tomando como base la representación tradicional de un sistema abierto, que fue ilustrada en el capítulo II siguiendo a Robbins y Coulter (2005). Recuérdese que esto también puede ser considerado como un modelo de sistema energético insumo-producto cíclico como el que adoptan Katz y Kahn (1997), quienes se refieren al insumo energético importado del ambiente, a la transformación de energía dentro del sistema, y al producto energético resultante que se exporta al ambiente, que a su vez es fuente para volver a energizar el ciclo.

En el diagrama se visualiza un PPDM genérico conformado por dos sistemas consecutivos de distinta naturaleza, correspondientes a las dos etapas arriba mencionadas, que transcurren en el período de tiempo  $t_0 \leq t \leq t_f$ . En este contexto, a esas dos etapas se las denomina respectivamente Sistema de Puesta en Marcha (SPM) y Sistema Sostenible (SS). Ambos sistemas están interrelacionados y poseen una duración acotada en el tiempo. Es decir, el SPM inicia en el momento  $t_0$  y finaliza al iniciar el SS; y éste a su vez se extiende, en principio, hasta el horizonte de tiempo  $t_f$  acordado.

Los Procesos de Transformación que se desarrollan en cada uno de esos sistemas son de diferente naturaleza en el sentido de que, mientras que en el primero se corresponden con actividades que varían en cada momento, en el segundo lo hacen con actividades que son en su mayoría repetitivas o de tipo estado estacionario. En otros términos, y por analogía con la ingeniería de procesos, podría definirse a la mayor parte de los procesos del SPM como de naturaleza discontinua: se inician avanzando hacia un resultado o producto que va tomando forma en el tiempo, y al obtener el producto final el proceso se da por finalizado (por ejemplo, en el caso del Proceso de Transformación esencial de planificación estratégica participativa, que culmina con la obtención del PE). En cambio, en el SS predominan los procesos continuos, que se caracterizan por un fluir permanente: hay continuidad tanto en el ingreso de insumos como en el egreso de productos (por ejemplo, esto se ve en el Proceso de Transformación de ejecución de actividades, en el que constantemente ingresan como insumos las actividades planificadas del PE a ser ejecutadas, y egresan los resultados generados por esas actividades al ser realizadas).

Luego de estas consideraciones generales, analicemos la representación sistémica de la figura III.2, en la que se han incluido a modo ilustrativo los componentes básicos de todo sistema, planteados para dos sistemas en serie en el tiempo, como es el caso de un PPDM. Los bloques centrales en cada uno corresponden a los distintos *Procesos de Transformación* (PT)<sup>30</sup> que, por mencionar algunos ejemplos, para este caso podrían ser: elaboración del PE, formación de agentes locales, sensibilización comunitaria, comunicación y difusión, ejecución de actividades planificadas, entre otros. Asimismo, cada PT se vincula mediante flechas de entrada y salida con sus correspondientes *insumos* (*inputs*) y *resultados* (*outputs*), que respectivamente obtienen del y vuelcan al ambiente externo.

---

<sup>30</sup> En el diagrama los Procesos de Transformación del Sistema I son los que se indican como: PT I<sub>a</sub>, PT I<sub>b</sub>,..., PT I<sub>z</sub>, y los del Sistema II, como: PT II<sub>a</sub>, PT II<sub>b</sub>,..., PT II<sub>z</sub>.

A su vez, las señales de salida (resultados) provenientes de algún PT que reingresan al sistema como señales de entrada (insumos) a otro PT, son las *entradas de retroalimentación* que se representan en el diagrama con flechas a trazos; las mismas pueden transportar información sobre el estado de situación del PT originario, o resultados concretos obtenidos en ese proceso. Si bien dentro de un sistema suele haber una interacción casi completa entre los distintos PT, al realizar una modelización —que no es más que una representación simplificada de la realidad—, en la mayoría de las aplicaciones basta con mostrar sólo aquellas más significantes.

En el diagrama de la figura III.2 también se ilustra el hecho de que algunos resultados del primer sistema (SPM), pueden convertirse a su vez en insumos del segundo (SS), conformando lo que se denominan *entradas en serie*<sup>31</sup> (por ejemplo, en el caso específico del PPDM, el PE y los agentes locales formados en desarrollo territorial, que se generan en —y se convierten en outputs de— el SPM, e ingresan como inputs en el SS). Esta interrelación implica que el buen funcionamiento y desempeño del SS está supeditado, al menos en parte, al buen funcionamiento y desempeño del SPM. Que estas entradas en serie ocurran de manera satisfactoria es condición necesaria, aunque no suficiente, para la buena marcha del SS, y por lo tanto del PPDM en su conjunto.

Por último, cabe destacar que en los sistemas abiertos la frontera que los delimita y diferencia del *ambiente externo* —que incluye las cuestiones sociales, culturales, ambientales, tecnológicas, económicas y políticas de la realidad local, provincial, nacional e internacional— es permeable; es decir, permite la interacción continua entre ambos. Por ello, en general y como se observa en la figura, los contornos de los sistemas se representan con líneas punteadas, indicando así la posibilidad de tal interrelación. Que este intercambio permanente entre el sistema y el ambiente tenga lugar, es un argumento adicional a favor de que los PPDM se planteen con un formato flexible que les permita adaptarse constantemente a las condiciones cambiantes del entorno para poder sobrevivir y progresar. Esto se vincula con el concepto de *morfogénesis* presentado en el capítulo II, según el cual todo sistema organizacional tiene la capacidad de modificarse a sí mismo, a partir de la detección y corrección de desvíos y/o errores en los resultados obtenidos.

Antes de finalizar esta sección, cabe mencionar que la modelización sistémica planteada, junto a la explicación posterior de cada uno de los Procesos de Transformación,

---

<sup>31</sup> Las entradas en serie que se indican ilustrativamente en el diagrama son: “Resultado I<sub>2</sub> = Insumo II<sub>3</sub>”, y “Resultado I<sub>3</sub> = Insumo II<sub>4</sub>”.

es el formato narrativo elegido para el desarrollo del capítulo IV, en el que se describe un PPDM real (el PRODESTA), y del capítulo VI, en el que se propone un PPDM sugerido. Esta elección se debe a que, dada la naturaleza de este objeto de estudio, se considera que es la forma en la que puede explicarse mejor y de manera más sencilla.

### III.3.3. La entropía en un PPDM

Una de las características más salientes de los sistemas, y que fue ampliamente discutida en el capítulo II, es la entropía. La misma implica, a grandes rasgos, que éstos tienden naturalmente al agotamiento, a la desorganización, a la desintegración y finalmente a su muerte. Sin embargo, y por fortuna, los sistemas sociales tienen la capacidad de detener de manera casi indefinida este proceso entrópico (Katz y Kahn, 1997), cuestión que será abordada en la siguiente sección III.3.4.

Según los autores mencionados, la entropía en una organización social ocurre principalmente cuando se interrumpe la continuidad del suministro de materiales y personas (o energía humana) proveniente del ambiente externo. Y específicamente, cuando es insuficiente la importación de aquella energía que se procesa para generar resultados productivos (*insumos de producción*), así como de la que sostiene el normal funcionamiento del sistema (*insumos de mantenimiento*).

En el caso de un PPDM, este planteo se traduce en que el fenómeno de la entropía podría manifestarse, respectivamente, en: a) la interrupción del flujo de recursos económicos y materiales necesarios, y/o b) la pérdida de interés y consecuente desvinculación de los actores involucrados. Este último caso implica, o bien que los actores dejan de participar desvinculándose expresamente del PPDM, o que, aunque no se aparten del mismo, no cumplan adecuadamente el rol que se les ha asignado<sup>32</sup>. Más allá de que la interrupción del flujo de recursos se podría deber a alguna circunstancia particular del ambiente externo —como puede ser una coyuntura económica desfavorable—, en otros casos podría generarse porque alguno de los actores (por ejemplo, el Promotor) no está cumpliendo adecuadamente su rol (dejando de suministrar

---

<sup>32</sup> De manera similar, Katz y Kahn (1997) hacen referencia a que, para que una organización sobreviva, es necesario que sus miembros: a) se unan y permanezcan en ella; b) ejecuten de manera confiable su papel, lo que equivale a decir que realicen de modo confiable las actividades asignadas; y c) tengan, cada tanto, una conducta innovadora y cooperativa al servicio de los objetivos organizacionales, más allá de lo específicamente requerido por su papel.

los recursos necesarios). Aunque en general ocurra como el caso ejemplificado, también podría adjudicarse parte de la responsabilidad al Asesor Metodológico y a los Beneficiarios Activos, si lo que se interrumpe es el flujo de otros insumos específicos que ellos contribuyen a generar, como por ejemplo el PE que contiene las actividades planificadas a ejecutar. Todo esto lleva a concluir que lo más perjudicial para la sostenibilidad en el tiempo de los PPDM es la desvinculación de sus actores principales.

Por otro lado, también es importante identificar en qué instancia se acentúa la generación de entropía en estos programas. Al respecto, y como se mencionó hacia el final de la sección anterior, se destaca la transición entre el Sistema de Puesta en Marcha y el Sistema Sostenible, que coincide con el momento de la ocurrencia de varias entradas en serie entre ambos sistemas (es decir, resultados del SPM que ingresan como insumos del SS), como por ejemplo, el PE que contiene el conjunto de actividades planificadas a ejecutar, los expertos locales formados en DT, o los actores participantes —ya que luego del proceso de planificación estratégica que tiene lugar durante el SPM, los Beneficiarios Activos tienden a mermar su participación posterior, y los asesores metodológicos suelen considerar cumplida su tarea, procediendo muchas veces a retirarse del territorio—.

Es interesante finalizar esta sección con una observación. Nótese que la situación entrópica para el caso particular de uno de los Procesos de Transformación esenciales del SPM —el correspondiente a la Planificación Estratégica Participativa del territorio— podría ser observada desde la óptica de las Ciencias de la Administración como un problema de no ejecución de la estrategia, de acuerdo a lo ampliamente discutido en el apartado II.1.3 del capítulo II. El hecho de que en el SPM se elabore el PE, equivale a decir que *se formula la estrategia* del PPDM<sup>33</sup>. Una vez finalizado y presentado este documento, y ya en el SS, suele observarse una fuerte pérdida de impulso del programa que dificulta implementar las actividades del PE y cumplir con los objetivos propuestos, es decir, *ejecutar la estrategia*. Así, quizás sólo algunas de las actividades planificadas se ejecutarán hasta que se agote la inercia o impulso del sistema, por lo que sería posible analizar la problemática de no ejecución de la estrategia en los PPDM como una consecuencia particular de la entropía de estos programas<sup>34</sup>. Esta cuestión constituye una

---

<sup>33</sup> Vale aclarar que la estrategia continúa reformulándose en el sistema II, ya que el PE se actualiza permanentemente.

<sup>34</sup> En el capítulo VI se plantearán varias sugerencias metodológicas tendientes a evitar o atenuar estos efectos entrópicos. Muchas de esas sugerencias irán en línea con lo propuesto por Thompson, Peteraf, Gamble y Strickland (2012) en cuanto a las tareas necesarias para ejecutar la estrategia de una organización, que fueran mencionadas en el capítulo II.

de las mayores críticas a la planificación estratégica territorial, según lo discutido en el capítulo II.

### **III.3.4. Necesidad de acciones negentrópicas en un PPDM**

A diferencia de los sistemas cerrados que no interactúan con su medio externo, los sistemas abiertos en general, y las organizaciones en particular, tienen la posibilidad de generar un proceso inverso de entropía negativa o negentrópico, y así revertir el desgaste natural y lograr sostenerse en el tiempo. Cuando de una organización social se trata, tal proceso negentrópico implica asegurar la renovación continua de la energía necesaria para mantener su pauta de actividades. “La ley de entropía negativa establece que los sistemas sobreviven y mantienen su orden interno característico mientras importan del ambiente más energía de la que emplean en el proceso de transformación y exportación” (Katz y Kahn, 1997, p. 38).

Dado que en general los inevitables efectos entrópicos conspiran contra la supervivencia de un PPDM, es importante estar informados de su existencia y generar mecanismos que los prevengan o, en el caso de que ya se estén evidenciando, reviertan o aminoren su impacto. Por ende, prever e implementar los mecanismos o acciones negentrópicas adecuadas, es fundamental para evitar que el programa se detenga antes del tiempo previsto ( $t_f$ ). Este punto, por tanto, concuerda con el objetivo principal de la presente Tesis, que apunta a proponer una metodología que incluya un conjunto de acciones y recomendaciones que contribuyan a lograr la sostenibilidad en el tiempo de los PPDM.

En particular, y en función de lo señalado en la sección anterior, es esencial evitar dos situaciones: la interrupción del flujo de recursos económicos y materiales necesarios para el funcionamiento del programa, y la desvinculación de los actores centrales involucrados en el proceso. Esto último, que implica mantenerlos motivados de manera que continúen participando en el PPDM y desempeñando su rol de manera adecuada, es el punto más crucial a tener en cuenta si se desea lograr la sostenibilidad de estos programas. Para ello, es de gran relevancia detectar cuáles son los factores que impactan positiva o negativamente en el interés y la energía de cada actor a lo largo del PPDM, tarea que se abordará en el capítulo V a partir del desarrollo de un modelo cualitativo específico para analizar en profundidad esta cuestión. Todo este planteo se condice con la relevancia

especial que Katz y Kahn (1997) otorgan a los insumos de mantenimiento de la organización, cuyo fin es asegurar la presencia de energía humana que permita ejecutar los papeles asignados en la misma.

Una observación resulta pertinente en este punto. Tal como se mencionó en el capítulo II, los sistemas abiertos tienden a un equilibrio dinámico —u homeostasis— gracias a su capacidad de autorregulación ante diversos estímulos del ambiente, incluso cuando los materiales, personas y energía que lo integran se renueven constantemente. Así, aunque cambien los actores que cumplen un determinado rol en el PPDM, éste buscará tender a un nuevo equilibrio que le permita mantenerse funcionando en el tiempo. Seguramente será un proceso que no estará exento de dificultades y que implicará un gran desafío desde un punto de vista gerencial. Quizá el desafío más complejo se presenta cuando el actor que cambia es el GL que hasta aquí había venido desempeñándose como Promotor; en ese caso será imprescindible mantener la voluntad política de quien asuma la nueva gestión, de continuar promoviendo el programa.

Asimismo, para mantener el correcto funcionamiento de la organización PPDM y evitar la denominada entropía informacional —o entropía de Shannon, de acuerdo a lo presentado en el capítulo II— es indispensable garantizar un suministro continuo de información, en cantidad y calidad adecuada, tanto de aquella que se retroalimenta dentro del propio sistema como de la que se importa del ambiente externo. En términos de Katz y Kahn (1997), el insumo de información es un tipo especial de importación de energía, una señal para el sistema sobre su funcionamiento y sobre las condiciones existentes del ambiente, que le permite lograr los dos objetivos contrapuestos necesarios para su supervivencia: alcanzar el mencionado equilibrio dinámico, y adaptarse a las condiciones cambiantes de su entorno. De allí que resulte indispensable diseñar adecuadamente los flujos de retroalimentación entre los distintos Procesos de Transformación, tanto del SPM como del SS, así como las entradas en serie que tienen lugar entre ambos sistemas.

### **III.4. Conclusiones del capítulo**

Este capítulo presenta un marco teórico adaptado a la medida del objeto de estudio propuesto, los PPDM. Por un lado, se presenta el abordaje territorial que se completará

en detalle con los aportes de la presente Tesis, y por otro, el abordaje organizacional, basado en el enfoque sistémico de estos programas.

Este último enfoque resulta de gran interés ya que permite vislumbrar que se trata de una organización compuesta por dos sistemas diferenciados y consecutivos en el tiempo (planteo que también es válido para analizar otros tipos de organizaciones), en el que en cada una de las dos etapas (sistemas) son distintos los procesos de transformación, insumos requeridos, y resultados obtenidos. Asimismo, este enfoque posibilita emplear el rico bagaje léxico, conceptual y lógico de la metateoría del sistema abierto, que será de gran utilidad para el desarrollo de los capítulos subsiguientes. Por último, esta lógica de pensamiento abre nuevas líneas de trabajo y plantea un amplio campo de estudio futuro, como por ejemplo la búsqueda continua de acciones de control para anticipar la corrección de posibles perturbaciones externas del sistema, más allá de las acciones negentrópicas que se plantean en el capítulo V.

Si bien la perspectiva de los sistemas abiertos puede emplearse para analizar cualquier proceso dinámico que presente una pauta de actividad recurrente, el hecho de asimilar el PPDM a una organización conlleva en sí mismo una importante ventaja: legitima considerar a este objeto de estudio particular dentro del campo de las Ciencias de la Administración.

## CAPÍTULO IV

### **EL PROCESO DE DESARROLLO ESTRATÉGICO SOSTENIBLE DE TRES ARROYOS (PRODESTA): ANÁLISIS DE UN PPDM A ESCALA REAL DESDE EL ENFOQUE SISTÉMICO**

---

Habiendo presentado en el capítulo III el enfoque genérico de un Programa Planificado de Desarrollo Municipal desde una perspectiva sistémica, se procede a analizar aquí, desde el mismo enfoque, un PPDM específico a escala real. La referencia es al programa que actualmente se está llevando a cabo en el municipio bonaerense de Tres Arroyos<sup>35</sup>, denominado “Proceso de Desarrollo Estratégico Sostenible de Tres Arroyos (PRODESTA)”. En el Anexo I se puede consultar la localización geográfica y el mapa de este distrito.

Con el objetivo general de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del municipio, el PRODESTA se puso en marcha a mediados de 2013 y a la fecha continúa funcionando satisfactoria y orgánicamente. Es impulsado y liderado por el Gobierno Local (GL), y cuenta con el asesoramiento metodológico del Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible, CEDETS (Centro asociado UPSO-CIC). Cabe destacar que tanto la autora de la presente como uno de sus directores forman parte del equipo asesor desde el inicio del proceso, y al mismo tiempo que participan activamente, lo utilizan como objeto de estudio y ámbito de implementación de nuevas iniciativas metodológicas.

En el marco de este PPDM, hacia fines de 2015 culminó, por un lado, la elaboración de manera participativa del *Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030*, y por otro, la formación universitaria de agentes locales en la temática del desarrollo territorial (DT), propuesta desde el inicio del PPDM a las autoridades como una herramienta metodológica

---

<sup>35</sup> Tres Arroyos es un municipio del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, que limita con los partidos de Gonzales Chaves, Coronel Pringles, Coronel Dorrego y San Cayetano. Al sur limita con el Mar Argentino, presentando cerca de 100 kilómetros de costa. Además de la (homónima) localidad cabecera, el distrito está conformado por tres localidades balnearias (Orense, Reta y Claromecó), y tres mediterráneas (Copetonas, Micaela Cascallares y San Francisco del Bellocq). De acuerdo a los resultados provisionales arrojados por el último censo 2022, la población total es de 62.835 habitantes, siendo aproximadamente un 90% urbana, y tan sólo un 10% rural (según datos del censo 2010, ya que esta información aún no se encuentra disponible en su versión actualizada a inicios de 2023). Asimismo, la densidad poblacional es de 10,5 habitantes/km<sup>2</sup>, dada la superficie total de 5.962,9km<sup>2</sup>. Las actividades económicas predominantes en el municipio son: la agricultura, el turismo y la industria; respecto a esta última se destaca la actividad metalmeccánica y la alimenticia, ambas relacionadas con el sector agropecuario.

valiosa para generar capacidades locales en el tema. Desde entonces y hasta la actualidad, la tarea central ha sido la implementación progresiva de las numerosas actividades planificadas; además, durante este tiempo se ha ido actualizado permanentemente el Plan Estratégico (PE) inicial, optimizando los mecanismos de participación y de funcionamiento de la Estructura de Gestión del proceso, incorporado progresivamente a ella a agentes locales formados en DT —hoy ya Licenciados en el tema—, y fortaleciendo la apropiación del proceso en la comunidad. Actualmente se está transitando el séptimo año de este período previsto de ejecución de las actividades planificadas, es decir, se ha cumplido ya, sin demoras ni interrupciones, casi la mitad de los quince años propuestos inicialmente.

Dado que desde el mismo momento en que se consensuaron las condiciones del futuro proceso, la sostenibilidad en el tiempo se convirtió en una de las premisas del PRODESTA, el abordaje de partida se basó en los lineamientos metodológicos iniciales (LMI) presentados en la sección III.2 del capítulo III, que fueron diseñados con ese propósito, a los que se irá haciendo referencia explícita a lo largo del texto. El formato global adoptado, o sea la organización del programa en las tres fases allí sugeridas, es el que genera el orden del presente capítulo. Por ende, la Etapa Preliminar del PRODESTA se describe en la sección IV.1, la Etapa de Puesta en Marcha en la sección IV.2, y la Etapa Sostenible en la sección IV.3; específicamente estas dos últimas etapas, que son las que constituyen el proceso de desarrollo propiamente dicho, se analizan desde el enfoque sistémico presentado en el capítulo III. En la sección siguiente, la IV.4, se lleva a cabo un balance de lo realizado y se describe el estado actual del PRODESTA, este último basado en un conjunto de elementos objetivos y también subjetivos, como lo es la opinión de los distintos participantes. Estos datos se obtuvieron a través de un relevamiento de campo que se realizó exclusivamente en el marco de la presente Tesis. Por último, en la sección IV.5. se presentan las conclusiones del capítulo.

Además del mencionado relevamiento de campo, cuando resultó necesario para la elaboración de este capítulo, también se recurrió a un conjunto de fuentes de información secundarias, lo que permitió recopilar la cronología de los hechos y acciones llevadas a cabo en el PRODESTA. Las fuentes consultadas fueron: a) los convenios entre el Municipio y la UPSO; b) las actas de las reuniones de la Mesa de Trabajo; c) los informes anuales de avance del PRODESTA; d) la página web del PRODESTA; e) ciertos

documentos internos de registro, como cronogramas de actividades y talleres; f) una base de datos municipal de las instituciones participantes, entre otras.

#### **IV.1. Etapa Preliminar**

La Etapa Preliminar (EP) del PRODESTA comenzó hacia fines de 2012 cuando, ante una inquietud del Gobierno de Tres Arroyos por realizar acciones en el campo del desarrollo local, se produjeron los primeros acercamientos entre las autoridades del distrito y de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO). Luego de ese contacto inicial, se llevaron a cabo reuniones de las que participó un grupo de especialistas en el tema, pertenecientes al CEDETS (Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible), centro asociado UPSO-CIC que se sitúa en la ciudad de Bahía Blanca.

En esas conversaciones se acordó, como punto central, que se pondría en marcha un PPDM, cuya implementación se realizaría adoptando los lineamientos metodológicos iniciales presentados en el capítulo III. En ese marco, el GL cumpliría el rol de Promotor y el CEDETS-UPSO el de Asesor Metodológico (AM)<sup>36</sup> del proceso (LMI 3). El objetivo inicial convenido fue muy general: “Mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del distrito de Tres Arroyos”. Aun en su simpleza, este objetivo guardaba un interesante doble significado: por un lado, indicaba que la actividad de desarrollo se extendería a la totalidad del distrito —es decir, se establecía que el Beneficiario sería la comunidad tresarroyense (LMI 3)—, y por otro, que en principio abarcaría todas las dimensiones relacionadas con el bienestar de sus habitantes.

Otro punto muy importante acordado en esta etapa —y en línea también con uno de los lineamientos metodológicos iniciales (LMI 2)— fue que la UPSO dictaría localmente la Diplomatura en Desarrollo Local y la (articulación con la) Licenciatura en Desarrollo Local y Regional, cuestión que será ampliada en el apartado IV.2.4.

Una vez acordados los términos esenciales del proceso, y como resultado final de la Etapa Preliminar, se firmaron en junio de 2013 los respectivos convenios interinstitucionales que pusieron en funcionamiento la iniciativa. Allí se estipulaba que, durante los siguientes tres años, el CEDETS-UPSO tendría a su cargo las actividades de

---

<sup>36</sup> En realidad, tal como se mencionó en el capítulo anterior, los lineamientos metodológicos adoptados hacían referencia al rol de “Experto”, y no al de “Asesor Metodológico”. En la práctica, este último término resultó más acertado, por los motivos que se detallarán en el apartado IV.2.1.

diseño e implementación de la instancia del proceso que comenzaba a continuación: la Etapa de Puesta en Marcha. Cabe destacar que el Honorable Concejo Deliberante de Tres Arroyos aprobó estos convenios por unanimidad, lo que contribuyó a definir el PPDM como una política de Estado (LMI 8).

Como conclusión, puede asumirse que esta etapa resultó exitosa, ya que no sólo se logró el objetivo principal de acordar las pautas generales de la metodología a emplear en el proceso, sino que además los roles de Promotor, AM (o Experto) y Beneficiario fueron protagonizados por los actores ideales: el GL, la Universidad de la región, y la totalidad de la comunidad tresarroyense. Además, de acuerdo con los lineamientos metodológicos iniciales, no sólo se definió al proceso como una política de Estado, sino que también el GL —a través del intendente municipal— asumió frente a la comunidad el liderazgo del proceso desde el primer momento (LMI 8 y 4 respectivamente).

Es importante realizar en este punto una aclaración: no se ha asumido a esta Etapa Preliminar como un sistema del PRODESTA, ya que, salvo hacia el final de esta instancia, aún no se habían fijado sus objetivos, el programa no estaba formalizado, y por ende no se disponía de recursos ni tenía personal asignado. Es por estas cuestiones que sólo se analizarán desde el enfoque sistémico las dos etapas siguientes, la de Puesta en Marcha y la Sostenible (sistemas I y II respectivamente).

## **IV.2. Etapa de Puesta en Marcha (Sistema I)**

La Etapa de Puesta en Marcha (EPM) del PRODESTA tuvo una duración total de dos años y medio, desde la firma del convenio inicial en junio de 2013 hasta fines de 2015, momento en que culminó la elaboración participativa del PE del distrito, y el cursado en la localidad de la Diplomatura en Desarrollo Local y la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional.

Esta etapa, en sus primeros tiempos, se caracterizó por desarrollar actividades eminentemente preparatorias. Una de ellas fue la organización y puesta en marcha de las carreras a dictar en el distrito en el marco del PPDM, que tuvieron una difusión ampliada respecto al resto de las carreras correspondientes a la oferta educativa de la UPSO en otras sedes, llegando al límite de contactar personalmente a la mayoría de los graduados de las tecnicaturas universitarias que la Universidad había dictado allí en años anteriores. La

otra actividad inicial sustantiva fue la de organizar el grupo de trabajo que coordinaría la etapa, definiendo en primer lugar los miembros definitivos, tanto de la Universidad como del Municipio, y poniendo luego en marcha las reuniones periódicas de la que se autodenominaría Mesa de Trabajo. Esas reuniones, durante los primeros tiempos, se realizaban en la Secretaría de Producción, ámbito al cual el intendente delegó la coordinación operativa del proceso. Allí se generó un espacio de análisis y discusiones detalladas de las expectativas de los funcionarios respecto al programa, al tiempo que se fortalecían las relaciones interpersonales entre los agentes municipales y los Asesores Metodológicos. En simultáneo, estos últimos se iban haciendo un panorama más amplio de los problemas y los anhelos de la comunidad, y de la contribución que se esperaba de la Universidad.

A continuación, se avanzó progresivamente en acordar detalles de la metodología a aplicar para llevar a cabo la planificación estratégica participativa (PEP) del distrito<sup>37</sup>. Estos detalles, que se debieron haber consensuado al momento de negociar el acuerdo inicial, dejaron como experiencia la convicción de la importancia de la Etapa Preliminar, y de la necesidad de trabajarla a un nivel más profundo de lo que en aquel momento se había hecho. En particular, llevó mucho tiempo coincidir en el formato que se daría a la participación ciudadana durante la planificación estratégica, discusión que resultó en el esquema finalmente implementado, que se explicará en detalle más adelante en esta misma sección.

Acordada la forma en que se implementaría la PEP, se dio inicio al trabajo. En primer lugar, se organizó un conjunto de charlas preliminares con los funcionarios a cargo de cada una de las áreas municipales que luego se corresponderían con los ejes estratégicos seleccionados. Esa coincidencia era buscada, y los ejes se habían elegido tratando justamente que eso ocurriera. Se pensaba que así cada eje tendría asegurado un coordinador y ejecutor “natural”, lo que facilitaría más tarde el adecuado funcionamiento de la Etapa Sostenible. Las reuniones con estos referentes no sólo permitieron visualizar las principales problemáticas de distintas áreas dentro de cada eje, sino que la propia dinámica de las reuniones hacía que, junto con los objetivos a alcanzar, surgieran posibles soluciones a los problemas o vías de satisfacción a los anhelos de los miembros de la

---

<sup>37</sup> Nótese la diferencia en la denominación respecto a lo presentado en el capítulo II. Aquí se habla de PEP para resaltar la cualidad de participativo del proceso de PE. Allí en cambio se hablaba de PET, ya que era necesario en aquel marco distinguir a la PE según el ámbito de ocurrencia (por ejemplo, en la organización, en el territorio, o en el ámbito público). En cualquier caso, y dependiendo el formato que adopte la intervención, la PET a veces coincide, incluye o excede al proceso participativo o de PEP.

comunidad. Y esto en general se conseguía a través de acciones o actividades a realizar a futuro, las que por supuesto, eran tomadas en cuenta para su inclusión en el futuro PE.

Con esos elementos en mano, se planteó iniciar un período de participación ampliada, y por razones que también se detallarán más adelante en esta sección, se decidió abrirla a los representantes de las distintas instituciones intermedias del distrito, que superaron largamente la centena.

En este último tramo se avanzó de modo sostenido, hasta lograr en forma casi simultánea la presentación a la comunidad del *Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030*, y la culminación de la cursada de los futuros Licenciados en Desarrollo Local y Regional en el distrito. Con estos hitos se había cumplido con los objetivos propuestos para la Etapa de Puesta en Marcha, y se encontraba formalmente finalizada.

Este relato previo es una síntesis general de lo acontecido en la etapa, y fue planteado sintéticamente siguiendo el hilo temporal de las acciones realizadas. Sin embargo, llegar a esos objetivos implicó desarrollar un conjunto de procesos diferentes pero interactivos, y una de las vías para describirlos en mayor detalle y en forma ordenada, es hacerlo desde una perspectiva sistémica.

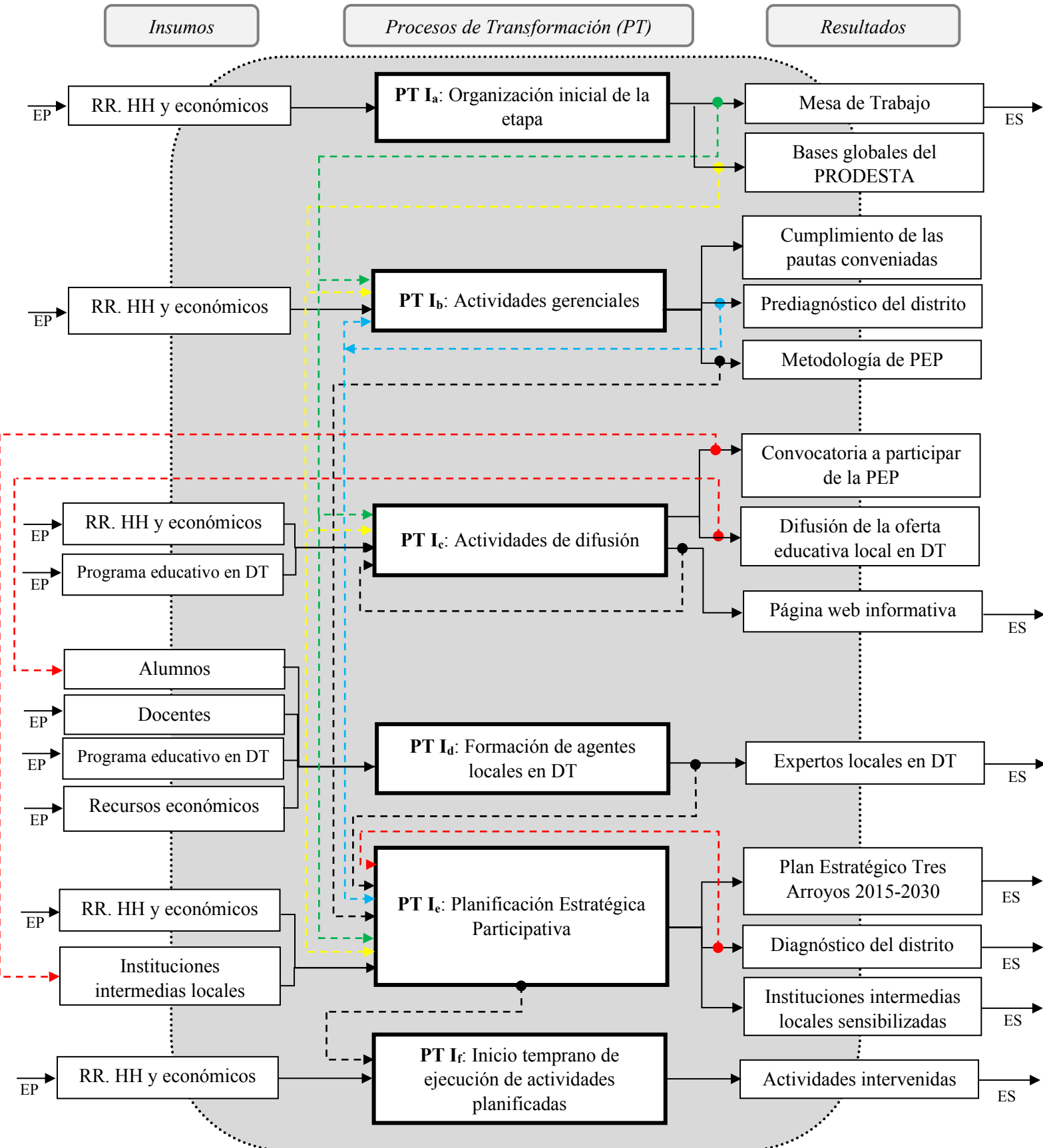
Desde ese enfoque, entonces, se asumirá a esta primera etapa de puesta en marcha como Sistema I del PPDM, y su organización se esquematiza en la figura IV.1 considerando los diferentes procesos que lo componen. Ésta es la base sobre la cual se lo analiza, y para hacerlo, en lo que sigue, la sección se divide en seis apartados, donde en cada uno de ellos se describen los Procesos de Transformación que componen el sistema (I<sub>a</sub>, I<sub>b</sub>, I<sub>c</sub>, I<sub>d</sub>, I<sub>e</sub> y I<sub>f</sub>), junto a sus respectivos resultados. En lo que hace a los insumos de cada proceso, en general se detallan sólo aquellos que proceden de entradas de retroalimentación<sup>38</sup>; esto es porque los restantes, aportados por el GL en su rol de Promotor y provenientes de la EP (como se indica en el diagrama), son los recursos humanos y económicos que requirió el proceso, y no ameritan mayor detalle.

---

<sup>38</sup> Las flechas a trazos con que se representan las retroalimentaciones se indican con diferentes colores, a modo de facilitar la visualización del diagrama.

**Figura IV.1**

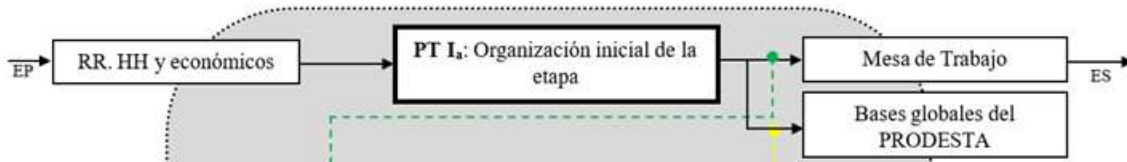
*Sistema I correspondiente a la Etapa de Puesta en Marcha*



*Fuente: elaboración propia*

Dada la complejidad y tamaño del diagrama de la figura IV.1, para facilitar la lectura de lo que sigue, al inicio de cada apartado se replica el segmento del Proceso de Transformación (PT) correspondiente.

#### IV.2.1. Proceso de Transformación I<sub>a</sub>: Organización inicial de la etapa



La primera actividad que tuvo lugar durante el proceso de organización inicial de la EPM, fue el armado de la estructura organizativa que tendría a su cargo la gestión de la misma: la denominada Mesa de Trabajo; es por ello que en el diagrama se observa una retroalimentación que indica que este resultado ingresa como insumo del PT I<sub>b</sub>, correspondiente a las actividades gerenciales. También lo hace hacia el PT I<sub>c</sub>, ya que se encargó de las actividades de difusión durante esta etapa, y hacia el PT I<sub>e</sub>, porque fueron sus miembros quienes diseñaron, coordinaron y llevaron adelante los talleres participativos durante el proceso de PEP. Dado que esta estructura continuó a cargo de la gestión del PRODESTA al inicio de la ES, constituye asimismo una entrada en serie, es decir, esta estructura que puede considerarse un producto del Sistema I, ingresa en el tiempo como insumo del Sistema II.

La Mesa de Trabajo se conformó a partir de un equipo de tres miembros del sistema científico especializados en la temática del Desarrollo Territorial (incluyendo a la autora y a uno de los directores de la presente Tesis), que allí interactuaría con un grupo de agentes locales propuesto por el Municipio —entre los que se encontraban funcionarios de distintas áreas municipales, integrantes del Honorable Concejo Deliberante y la secretaria de ese mismo cuerpo—. En las sucesivas reuniones, ese grupo fluctuaría entre los seis y diez miembros. La coordinación de la misma estuvo a cargo del entonces secretario de Producción del distrito. Esta sería la primera estructura organizativa del PRODESTA; nótese que el hecho de que haya sido la primera y no la definitiva se relaciona con el concepto de *morfogénesis* al que se hizo referencia en los capítulos II y III.

Cabe destacar que, durante esta etapa, el rol de Experto fue desdoblado y asumido por dos grupos diferenciados. Los representantes académicos se centrarían principalmente en el rol de Asesores Metodológicos (AM), aunque también participarían en la organización general del proceso a través de su actividad en la Mesa de Trabajo. Al respecto, cabe resaltar que otros cuatro miembros de esa Mesa tenían experiencia en el tema, por haber participado activamente en el proceso previo de PEP llevado a cabo en el distrito en 2001. El segundo grupo lo conformarían los referentes de las distintas áreas municipales, con alto nivel de conocimiento del territorio y de las necesidades, problemáticas, demandas y anhelos de los habitantes en sus respectivas temáticas de interés. Por ende, esos funcionarios desempeñarían el rol de Asesores Técnicos.

Conformada la Mesa de Trabajo, el siguiente paso fue lograr la integración de todos sus miembros —en especial entre los “locales” y los asesores “foráneos”—, para así generar un ambiente de confianza que permitiera trabajar de manera eficiente en torno al objetivo del proceso. El progresivo conocimiento mutuo y la rápida relación creada entre los miembros de la Mesa, llevaron al CEDETS-UPSÓ a mantener como representantes en ese ámbito a los tres agentes originales, recurriendo a otros especialistas sólo cuando lo requerían ciertas tareas específicas.

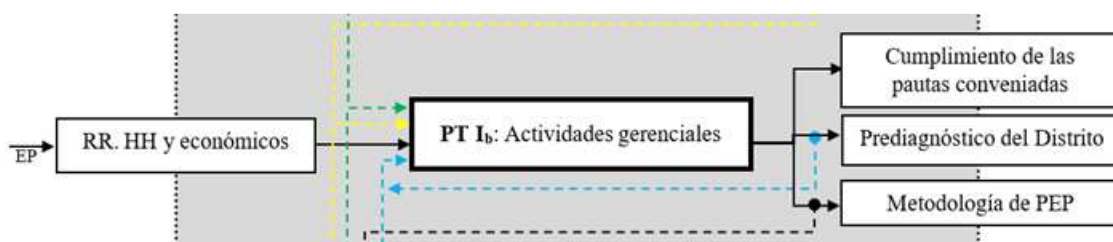
Una de las cuestiones en las que avanzó la Mesa de Trabajo, fue en la definición de las Bases globales del PRODESTA, resultado de este PT, que se detallan a continuación:

- Asignación de un nombre y una identidad. Una de las actividades iniciales fue dar la denominación *PRODESTA* a este PPDM. Luego, con el fin de generar un símbolo identificatorio del proceso, se recurrió a la contribución de una profesional local, quien diseñó un logotipo que representaba una versión estilizada y dinámica inspirada en la forma del municipio, con los colores de la bandera distrital, como tributo a la identidad local.
- Establecimiento de las características del PRODESTA. Al inicio del proceso, el GL propuso un horizonte temporal de quince años para diseñar y ejecutar las actividades planificadas, y una pauta de potencial crecimiento demográfico en el período de hasta cien mil habitantes. Dadas esas condiciones, el futuro plan se convertiría en el *Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030*, y se planificarían las actividades para satisfacer no sólo las necesidades presentes, sino también las futuras, considerando ese nivel poblacional máximo. En la Mesa de Trabajo se decidió avanzar en la planificación tomando como referencia esos lineamientos

básicos y el Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad cabecera<sup>39</sup> —cuya aprobación por parte de la Provincia de Buenos Aires, en ese momento inminente, se logró al poco tiempo—. Este último punto resultaba crucial, ya que significaba una de las principales bases para el diseño, orientación y localización de gran parte de las actividades planificadas. La ciudad cabecera exigía un planteo inicial especial, por su complejidad y por ser el espacio que, de ocurrir el crecimiento demográfico previsto, probablemente experimentaría el mayor impacto y consecuentemente requeriría mayor adecuación. De todos modos y dado que el PRODESTA se planteaba para todo el distrito, en los posteriores talleres participativos se elegiría, como parte de las actividades planificadas, avanzar en el diseño de un plan de desarrollo urbano de similares características para las otras seis localidades del partido.

Como se observa en el diagrama, estas bases globales generan una retroalimentación hacia los PT I<sub>b</sub>, I<sub>c</sub> y I<sub>e</sub>. Esto significa que la definición de las mismas incide, respectivamente, en: a) las actividades gerenciales, en especial para ajustar las decisiones referidas al diseño de la metodología de PEP, b) las actividades de difusión, para las que se emplean constantemente los símbolos identificatorios del proceso (nombre y logotipo), y c) el proceso de PEP propiamente dicho, en el que se las adopta como los márgenes espacio-temporales de la planificación.

#### IV.2.2. Proceso de Transformación I<sub>b</sub>: Actividades gerenciales



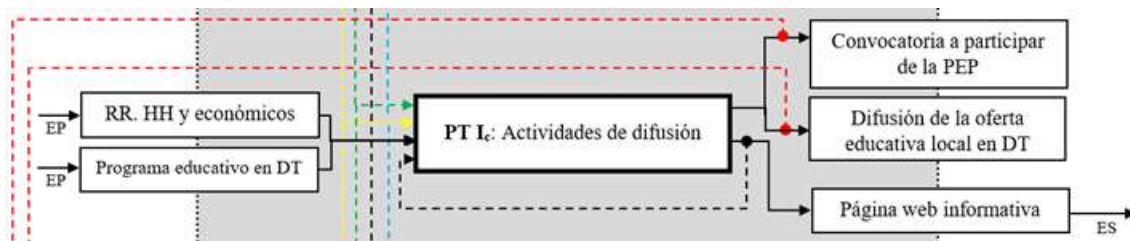
<sup>39</sup> Éste puede ser consultado en el Anexo II. El Plan de Desarrollo Urbano, según Reese (2003), es “el instrumento que expresa los lineamientos de la política de desarrollo territorial de una ciudad (...) Tiene por finalidad principal promover y ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana (...) Constituye la ordenanza marco a la que se ajustan las políticas y acciones urbanísticas y ambientales y las obras públicas en un Municipio” (p.5).

El PT relativo a las actividades gerenciales, fue llevado a cabo por la Mesa de Trabajo (resultado del PT I<sub>a</sub> que ingresa aquí como insumo), en consulta permanente con el GL. El objetivo central de ese proceso fue asegurar la buena marcha del PRODESTA en el marco del cumplimiento de las pautas establecidas en el convenio inicial.

Otro de los resultados de este PT fue la elaboración de un prediagnóstico inicial del distrito, que se fue conformando progresivamente en las sucesivas reuniones de la Mesa de Trabajo (LMI 5). Incluso, el hecho de que a lo largo de estas reuniones asistiera alternadamente la casi totalidad de funcionarios a cargo de las distintas áreas municipales, aseguró disponer de un enfoque de la problemática territorial desde todos los ángulos de la realidad municipal. Como se observa en el diagrama, este prediagnóstico sirvió de insumo tanto para el propio PT I<sub>b</sub> que lo originó (ya que todas las actividades gerenciales siempre iban tomando como base la información que éste arrojaba), como para el PT I<sub>c</sub> correspondiente al proceso de PEP.

Finalmente, otro de los productos de este Proceso de Transformación fue la definición de la metodología de PEP. Ésta, tal como se representa en el diagrama, sería adoptada luego como insumo del PT I<sub>e</sub>.

#### IV.2.3. Proceso de Transformación I<sub>c</sub>: Actividades de difusión



Respecto a las actividades de difusión, que durante la EPM fueron organizadas por la Mesa de Trabajo (de allí que ésta ingresa como input desde el PT I<sub>a</sub>), hay que resaltar que en el período se llevaron a cabo algunas acciones concretas. Por un lado, la difusión de la oferta educativa local en DT comenzó a realizarse desde el inicio de la etapa tomando como base el programa educativo consensuado en la EP (insumo), y tuvo como fin lograr una mayor afluencia de alumnos a las carreras que la UPSO dictaría en la localidad cabecera —la Diplomatura en Desarrollo Local y la Licenciatura en Desarrollo Local y

Regional—. Todo esto se representa en el diagrama a través del flujo de retroalimentación que nutre al input “Alumnos” del PT I<sub>d</sub>.

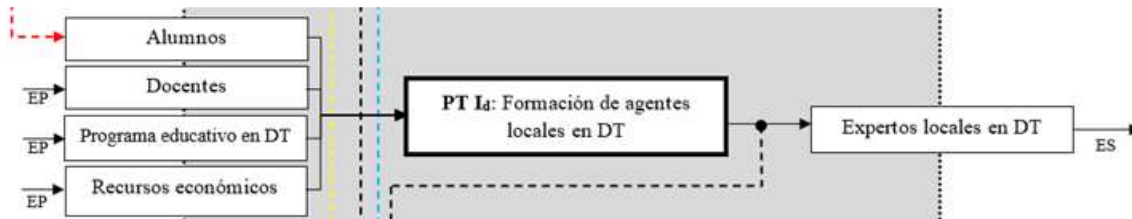
Por otro lado, se realizó la convocatoria a las instituciones locales a participar del proceso de PEP, tanto por correo electrónico como telefónicamente. Fue tomando en consideración el LMI 7, que plantea que participen los habitantes locales que estén sensibilizados y tengan vocación por el desarrollo de toda la comunidad, que se optó por invitar a participar a las instituciones intermedias del distrito, en lugar de abrirla a todos los habitantes<sup>40</sup> (por ello en el diagrama se indica un flujo de retroalimentación que nutre al input “instituciones intermedias locales” del PT I<sub>e</sub>). Se buscaba así evitar que los participantes asistiesen únicamente con la expectativa de resolver, a través del proceso, sus intereses particulares. Así y todo, ningún habitante interesado en participar sería rechazado: siempre que quisiera podría hacerlo, a condición de participar a través y en representación de alguna de las instituciones ya constituidas. Con este requisito también se buscaba fortalecer a las instituciones —promoviendo la incorporación de nuevos miembros—, y al capital social local. En la convocatoria a las instituciones locales se procuró alcanzar también a las agrupaciones políticas, cuestión que tenía como fin contribuir a consolidar el proceso como una política de Estado (LMI 8).

Por último, se creó y lanzó la página web informativa del PRODESTA. En el tiempo, esta herramienta resultaría fundamental como canal para la divulgación de los avances del proceso hacia la comunidad (resultado de este PT, que a su vez reingresa como insumo). Una de las funciones esenciales de su diseño era informar acerca de qué es PRODESTA, su naturaleza, fundamentos y metodología. Con el tiempo, y ya en la Etapa Sostenible, a ese formato inicial de la herramienta se le fueron realizando algunas modificaciones, en función de los desafíos y necesidades que planteaba la nueva etapa; por eso, en el diagrama se observa una flecha que indica que este resultado del Sistema I, también conforma un insumo del Sistema II.

---

<sup>40</sup> En particular se citó a uno o dos representantes por institución, quienes podrían asistir a todos los talleres que desearan.

#### IV.2.4. Proceso de Transformación Ia: Formación de agentes locales en DT



Como ya se indicó, en concordancia con el lineamiento metodológico inicial que aconsejaba la formación de agentes locales en la temática del desarrollo territorial (LMI 2), durante la EP se acordó un programa educativo en DT a implementar de inmediato en el distrito. Específicamente se convino que, en el mismo marco del PPDM, la UPSO ofreciera localmente el cursado de dos carreras: la Diplomatura en Desarrollo Local (con una duración de un año y medio), y la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional. Este último caso merece una aclaración, ya que la misma no fue dictada “desde cero”, es decir, con su duración nominal de cuatro años. En este caso, desde la UPSO se ofreció el ciclo de complementación curricular de dos años, orientado a aquellos alumnos que ya tuvieran título de nivel superior en las tecnicaturas universitarias de la UPSO o en otras carreras —de grado o pregrado—, después de cursar ciertas equivalencias, que dependían de la carrera de proveniencia. Esta modalidad tuvo prima facie resultados muy positivos, dado que la gran variedad de perfiles profesionales de los estudiantes<sup>41</sup> enriqueció la experiencia formativa del conjunto. En el diagrama se indica que ese programa educativo en la temática específica de DT, ingresa como insumo de este PT Ia.

Fue muy importante haber consensuado el tema en la Etapa Preliminar, de forma de dar inicio al dictado paralelo de ambas carreras en el primer cuatrimestre de 2014, coincidentemente con los inicios del PPDM. De este modo, los estudiantes habrían completado el cursado de ambas carreras hacia fines de 2015, hecho que coincidiría temporalmente con la presentación del *Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030* (resultado del PT Ie, que se describirá en el inciso siguiente). Esta simultaneidad temporal

<sup>41</sup> Al analizar las carreras de las que provenían los estudiantes, se observa que la mayoría lo hacía de alguna de las tecnicaturas universitarias que habían sido dictadas por la UPSO en Tres Arroyos: T.U. en Emprendimientos Agroalimentarios, T.U. en Manejo y Comercialización de Granos, T.U. en Gestión Cultural y Emprendimientos Culturales, T.U. en Emprendimientos Turísticos, T.U. en Asuntos Municipales, T.U. en Emprendimientos Agropecuarios, y T.U. en Creación y Gestión de PyMEs. El resto de los alumnos había completado alguna de las siguientes carreras: Martillero y Corredor Público (UPSO), Diplomatura Universitaria en Asuntos Municipales y Gestión Local (UPSO), T. U. en Cooperativismo (UNLP), Lic. en Economía (UNS), y Prof. en Geografía (UNICEN).

perseguía dos fines: por un lado, disponer de este conjunto de expertos ya al inicio de la Etapa Sostenible del PRODESTA; y por otro, permitir a los estudiantes avanzar en su carrera al tiempo en que en su entorno se implementaba un proceso de DT a escala real. Esto les dejaba enseñanzas sobre la realidad, que resultarían difíciles de transmitir en el marco de la educación teórica tradicional. De allí que, tal como se indica en el diagrama, el resultado de este PT (los expertos locales en la temática del DT), sean considerados como un insumo importante del Sistema II y también del Proceso de Transformación PT I<sub>e</sub>, en cuyas actividades colaboraron en forma directa.

#### IV.2.5. Proceso de Transformación I<sub>e</sub>: Planificación Estratégica Participativa



El Proceso de Transformación correspondiente a la Planificación Estratégica Participativa (PEP) resultó ser, conceptualmente y por sus resultados, uno de los más importantes de la EPM. Antes de proceder al análisis de la metodología en sí misma, resulta conveniente describir el formato general de planificación, bajo el cual se estructuró el PE. Éste se basó en definir una visión general del distrito a futuro y en seleccionar ejes estratégicos que cubrieran la totalidad de las cuestiones que hacen a su desarrollo, para luego organizar cada eje en un conjunto de áreas temáticas —las que agrupan todos aquellos temas relacionados con un mismo tópico— portadoras de uno o más objetivos de largo plazo —aquellos fines que se aspiran alcanzar—; y por último, en generar una línea de acción para cada objetivo, es decir, un conjunto de actividades y proyectos que contribuyeran a alcanzarlos. Por supuesto, dado el largo plazo de tiempo acordado, una característica que se le requirió al proceso fue adoptar una naturaleza flexible (LMI 6), es decir, que permitiera realizar readecuaciones y agregados en forma periódica. Finalmente, respecto a la elección de los ejes estratégicos, una decisión que se tomó y que demostraría ser de alto valor práctico y de gran utilidad operativa fue definir uno por cada área del

ejecutivo municipal vinculada a alguna dimensión del desarrollo<sup>42</sup>. Eso no impidió que por necesidad se agregaran otros tres adicionales, los correspondientes a *Educación* (en sus cuatro niveles: inicial, primario, secundario y superior), *Localidades* (las seis que no son cabecera distrital), y *Ruralidad*. Este procedimiento resultó en un total de trece ejes estratégicos<sup>43</sup>, cuya forma de selección garantizaba que el futuro plan contaría con un referente natural por eje. Éstos serían: el secretario o director a cargo del área del ejecutivo correspondiente cuando los hubiera, el director del Centro Regional de Estudios Superiores Tres Arroyos junto con el presidente del Consejo Escolar en el eje *Educación*, los delegados municipales en el de *Localidades*, y el director de Vialidad Rural en *Ruralidad*. Además, cada referente sería el encargado de implementar luego las actividades planificadas dentro de su eje, y por lo tanto también el responsable de los avances del PRODESTA en el mismo.

En cuanto a la metodología empleada en el proceso de PEP (proveniente del PT I<sub>b</sub>), se destaca la propuesta de ampliar progresivamente la participación de las instituciones intermedias locales (insumo de este PT), de acuerdo al LMI 7 que enfatiza la importancia de la sensibilización previa de los actores participantes. Incluso durante este proceso se realizó una fuerte sensibilización de los participantes, y es en referencia a ese trabajo que se plantea en el diagrama que uno de los resultados obtenidos son las instituciones intermedias locales sensibilizadas (resultado que luego, naturalmente, ingresa como un insumo valioso para el buen andar del Sistema II). Esta metodología, cuyo punto de partida fueron las bases globales del PRODESTA, fue coordinada por miembros de la Mesa de Trabajo (ambos insumos provenientes del PT I<sub>a</sub>), y se describe a continuación.

En primer lugar, se decidió elaborar un borrador de propuesta de planificación para cada eje, que sólo cubriese los aspectos estratégicos (no operativos). Para ello, el AM junto a otros integrantes de la Mesa de Trabajo se reunieron sucesivamente con cada uno de los futuros responsables de cada eje estratégico. El trabajo resultante de todas estas tareas preliminares, realizado en consulta y consenso permanente con el intendente municipal<sup>44</sup>, recibió el nombre de “Propuesta de Ordenamiento Estratégico”. Este texto sería empleado como borrador a consensuar en los Talleres Estratégicos, a los que se

---

<sup>42</sup> De esta manera, se excluyó a las áreas exclusivamente administrativas, como fue el caso de la Secretaría de Hacienda.

<sup>43</sup> Los ejes estratégicos resultantes fueron los siguientes: Cultura, Deportes, Desarrollo Social, Educación, Localidades, Medio Ambiente, Obras Públicas, Producción, Ruralidad, Salud, Seguridad, Servicios Sanitarios y Turismo.

<sup>44</sup> La vinculación directa con el Ejecutivo Municipal estaba a cargo del coordinador de la Mesa de Trabajo.

convocaría a participar a todas las instituciones del partido. En dicho documento se planteaban los ejes estratégicos, y dentro de cada uno de ellos, varias áreas temáticas con sus respectivos objetivos de largo plazo.

Este primer paso de la planificación, si bien se llevaba adelante con una participación limitada a los funcionarios de las distintas áreas municipales y a algunos concejales, cumplía con uno de los lineamientos metodológicos iniciales (LMI 7). Así, la “Propuesta de Ordenamiento Estratégico”, aun siendo una versión borrador, sería realizada por un equipo de personas sensibilizadas y capacitadas en la temática. Al mismo tiempo, la interacción entre los técnicos a cargo de las distintas áreas y los Asesores Metodológicos, generaba dos resultados deseables: por un lado, se fortalecía la formación de los primeros en pensamiento estratégico y desarrollo local planificado, y por otro, los AM lograban una percepción más completa de la situación del distrito, es decir, alcanzaban un diagnóstico mucho más afinado del territorio.

Luego de un primer encuentro a cargo del intendente municipal de naturaleza informativa, la actividad participativa propiamente dicha dio inicio con el Taller General, al que le siguieron dos tandas sucesivas de talleres: los Estratégicos y los Operativos. Fue en esas instancias en que se comenzó a poner en evidencia el rol activo asignado a la comunidad local, que ya no se limitaría sólo a su rol de Beneficiaria, es decir, a ser destinataria de las mejoras resultantes de las acciones del proceso de desarrollo<sup>45</sup>. En efecto, de ahí en adelante colaboraría en lo que restaba de la Etapa de Puesta en Marcha, y en la posterior Etapa Sostenible del proceso. Adicionalmente, la extensa difusión y la participación de los medios de comunicación locales, tanto en la convocatoria como en el desarrollo de los distintos talleres, aseguró que durante el armado del PE la comunidad toda se mantuviese informada sobre el rumbo del proceso.

En lo que sigue, se detalla lo ocurrido en cada uno de los dos tipos de talleres recién mencionados.

#### IV.2.5.1. Reunión informativa

La primera actividad del PRODESTA con el conjunto de las instituciones locales, tuvo lugar en el Salón Blanco de la Municipalidad en mayo de 2015. Fue básicamente

---

<sup>45</sup> En los capítulos V y VI se ahondará acerca de este nuevo rol de *Beneficiario Activo*, y sobre los actores ideales para desempeñarlo.

una reunión informativa presidida por el intendente, a la que asistieron otras autoridades y representantes de más de un centenar de instituciones del distrito.

Allí, el jefe municipal presentó el formato y la filosofía general del proceso de desarrollo propuesto para los próximos quince años, e invitó a los presentes a participar de las actividades que vendrían a continuación, y que darían forma definitiva al PE local. A continuación, los miembros del CEDETS-UPSÓ explicaron la metodología adoptada para implementar el proceso, haciendo énfasis en las características que tendían a facilitar su sostenibilidad en el tiempo. La última parte de la reunión fue dedicada a detallar la organización prevista para el trabajo de PEP que seguía. La gran asistencia y el interés manifestado por la audiencia dejó la impresión de que se había logrado satisfactoriamente el doble objetivo del encuentro: informar y sensibilizar a la comunidad en pos del proceso en marcha.

#### IV.2.5.2. Taller General

En la práctica, la verdadera participación de la comunidad dio comienzo con el denominado Taller General, que se llevó a cabo un par de semanas después. Los objetivos centrales de este encuentro consistían en: a) seguir sensibilizando a los participantes acerca de la importancia de la iniciativa de desarrollo local en curso; b) esclarecer el espíritu de participación pretendido a lo largo de todo el proceso: aquel en que la propuesta se antepone a la protesta y donde el interés colectivo prevalece sobre el individual; c) consensuar la visión general del proceso y los ejes estratégicos del plan; y d) informar sobre la organización y metodología de los talleres participativos que venían a continuación.

La visión general del PRODESTA se trabajó participativamente mediante una dinámica grupal, y la elección final entre tres propuestas similares se definió a través de una votación individual. Luego no hubo dificultades mayores para consensuar los ejes estratégicos sugeridos: al explicar a los participantes la razón y utilidad de definirlos en concordancia con las áreas municipales, la propuesta recibió aceptación unánime por parte de las instituciones presentes. Hacia el final del taller se dedicó un tiempo a organizar cómo sería el posterior trabajo participativo estructurado en bloques de trabajo, y se acordó que la metodología a emplear en los futuros talleres consistiría en trabajar sobre una propuesta inicial “borrador”, que luego de ser presentada y discutida, sería consensuada por el conjunto. Respecto a los bloques de trabajo, a partir de una actividad

grupal se acordó que serían cuatro, y que estarían conformados por los siguientes ejes estratégicos<sup>46</sup>:

- *Bloque Económico-Productivo*: Producción, Ruralidad, Turismo
- *Bloque Desarrollo Humano*: Educación, Salud, Desarrollo Social
- *Bloque Infraestructura*: Obras Públicas, Servicios Sanitarios, Medio Ambiente
- *Bloque Cultura y Bienestar*: Seguridad, Cultura, Deportes

Ese agrupamiento (que se mantendría tanto para los Talleres Estratégicos como para los Operativos) implicaba que por cada bloque se iba a realizar un encuentro presencial, y que en ese encuentro se abordarían los tres talleres en forma independiente, pero simultánea. Este formato se planteó con la intención de: a) diversificar la representación de las instituciones en los diferentes ejes estratégicos, por lo que si una de ellas quería participar de los tres talleres del día, tendría que enviar al menos a tres representantes, evitando así la presencia del mismo liderazgo institucional en todos los talleres, b) prevenir el desgaste de los participantes, dada la menor cantidad total de encuentros a los que cada uno debía forzosamente asistir, y c) generar una mayor vinculación e interacción entre las instituciones similares, lo que contribuiría a fortalecer el capital social local.

En este punto corresponde aclarar que con esta metodología no se estaba limitando la participación de la comunidad sólo a unos pocos. Como se mencionó anteriormente, se tuvo el cuidado de anticipar a través de los medios de comunicación que todo habitante interesado en participar del PRODESTA podría hacerlo, a condición de asociarse a cualquiera de las instituciones intermedias del distrito. Esto último también perseguía el fin de fortalecerlas, ya que la percepción de momento era que, sobre todo en la franja más joven, la participación en tareas comunitarias decrecía sensiblemente con el tiempo.

Finalmente, es importante subrayar dos cuestiones vinculadas a este y a todos los talleres participativos subsiguientes. Por un lado, siempre se aprovechó la oportunidad para capacitar, sensibilizar e inducir en los participantes ciertos cambios culturales hacia el desarrollo local; y por otro, en todas estas instancias se continuó compartiendo y perfeccionando el prediagnóstico inicial del distrito proveniente del PT I<sub>b</sub> (retroalimentación que se representa en el diagrama), a partir de la información que ahora llegaba desde las instituciones participantes. De allí que, como se representa en el diagrama, como resultado de este PT se obtiene un diagnóstico más adecuado del distrito,

---

<sup>46</sup> Este ordenamiento se refiere al trabajo de planificación estratégica de todo el partido. El eje “Localidades” se abordó de manera separada, como se explicará más adelante al desarrollar la dinámica de los Talleres Estratégicos y Operativos.

que reingresa constantemente a este mismo Proceso de Transformación, y se convierte a su vez en insumo del Sistema II.

#### IV.2.5.3. Talleres Estratégicos

Al Taller General recién descrito y de acuerdo a la metodología consensuada en ellos, siguieron los Talleres Estratégicos (TE), que se desarrollaron en forma presencial entre los meses de julio y septiembre de 2015. En ellos se consensuó y completó la estructura estratégica de cada eje.

Se realizaron en total 18 talleres: uno por cada eje estratégico<sup>47</sup>, y uno por cada localidad<sup>48</sup>. Cada uno de ellos contó con un coordinador, un asistente (alumnos de la Diplomatura o Licenciatura mencionadas), materiales de trabajo y un adecuado equipamiento informático. En la práctica, la duración de los mismos fue alrededor de dos a dos horas y media de trabajo conjunto efectivo.

Los TE estuvieron orientados a consensuar las áreas temáticas y objetivos de largo plazo —plasmados en la “Propuesta de Ordenamiento Estratégico” que previamente se había enviado a las instituciones para su lectura y análisis— para cada uno de los ejes, y contaron con la participación de las instituciones locales y la coordinación exclusiva de los especialistas del CEDETS-UPS. La Mesa de Trabajo propuso, y el GL estuvo de acuerdo, que se evitara la intervención de funcionarios municipales en las mesas de debate, para así facilitar la libre expresión de los referentes institucionales. Además, y también por consenso con el gobierno local, los coordinadores fueron facultados para aceptar toda modificación, agregado o eliminación de los contenidos de la “Propuesta de Ordenamiento Estratégico” que se ponía a consideración de los participantes. Como dato de interés, a pesar de estas libertades, y debido quizá a la rigurosidad del trabajo previo donde cada punto de la propuesta había sido evaluado cuidadosamente en términos de su contribución al bienestar del conjunto, se registraron algunas modificaciones de formatos y expresiones, pero sólo muy pocas de contenido.

El trabajo realizado en los TE de las localidades tuvo un formato análogo, excepto que incluyó una actividad inicial adicional: la definición del perfil propio de la localidad. Para ello, se invitó a las instituciones participantes a pensar cómo era el lugar en que

---

<sup>47</sup> De acuerdo al agrupamiento en cuatro bloques de trabajo descripto.

<sup>48</sup> Se realizaron dos encuentros (uno en Copetonas y otro en San Francisco de Belloq) de tres talleres simultáneos, agrupando a las localidades según su proximidad geográfica.

deseaban vivir respecto al crecimiento poblacional, las actividades económicas predominantes, el tipo de ambiente (residencial o más bien dinámico), entre otras características distintivas que quisieran incorporar.

#### IV.2.5.4. Talleres Operativos

Completados los TE, se optó por establecer un intervalo de aproximadamente dos meses<sup>49</sup>, que la Mesa de Trabajo destinaría a: a) requerir a los responsables de ejes estratégicos un conjunto inicial de actividades y proyectos para ejecutar en el marco del PRODESTA, y lo ordenaran bajo el formato estratégico (áreas temáticas y objetivos de largo plazo) consensuado en los TE<sup>50</sup>, b) enviar la información resultante a las instituciones participantes, para que analizaran esa propuesta inicial, y agregaran actividades adicionales o sugirieran modificaciones a las ya existentes, y c) elaborar una “Propuesta Operativa”, a partir de los aportes realizados en cada eje estratégico, tanto por los representantes municipales como por las instituciones intermedias del distrito.

Una vez completada esa tarea, se organizó un nuevo grupo de encuentros, denominados esta vez Talleres Operativos (TO), todos ellos realizados durante el mes de noviembre de 2015. En total se concretaron 18 TO: uno para cada eje estratégico<sup>51</sup> y uno para cada localidad<sup>52</sup>. La duración dependería en principio de cada taller, aunque en la práctica, casi todos resultaron ser (apenas) más extensos que los TE, con una duración máxima de 3 horas. En esos talleres se revisó la Propuesta Operativa, previamente leída y analizada por las instituciones. En cada TO se iba analizando actividad por actividad, y el conjunto de instituciones, por simple mayoría, podía nuevamente aceptar, modificar o descartar cualquiera de ellas. A diferencia de los TE, en estos talleres se propuso y aceptó contar, a la hora del tratamiento de cada eje, con la presencia del funcionario municipal

---

<sup>49</sup> La decisión de establecer este período de tiempo de “aparente inactividad”, también estuvo fundada en el hecho de que octubre sería el mes en que tendrían lugar las elecciones generales. Por este motivo, el Ejecutivo Municipal tuvo el buen gesto de proponer realizar un *stand-by* en la actividad participativa, para evitar interferencias con la coyuntura política.

<sup>50</sup> Durante el armado de la “Propuesta de Ordenamiento Estratégico” entre el AM y los responsables de ejes estratégicos, la principal tarea del primero fue inducir la transformación a formato de áreas temáticas y objetivos de largo plazo, de lo que los segundos expresaban —que en general e inevitablemente eran actividades—. De este ejercicio surgió un resultado de gran utilidad en esta instancia: el hecho de haber ido tomando nota del conjunto de actividades específicas que cada responsable de eje estratégico detectaba que era necesario o deseable realizar, permitió que se le remitiera tal listado a cada uno de ellos, facilitándole la tarea solicitada.

<sup>51</sup> De acuerdo, nuevamente, al agrupamiento en cuatro bloques de trabajo.

<sup>52</sup> A diferencia de los TE, se realizó un TO específico en cada localidad.

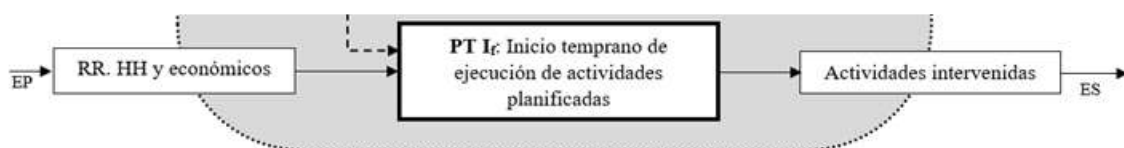
que a partir de allí lo tendría a su cargo. Se supuso, y la realidad demostró que así era, que la presencia de esos funcionarios permitiría una discusión en mucho mayor detalle de cada una de las actividades puestas a consideración, sobre todo en lo que hacía a su razón de ser y a su viabilidad técnico-económica.

#### IV.2.5.5. Resultados de la actividad participativa

En la intensa actividad participativa descrita, que tuvo lugar durante la segunda mitad de 2015, participaron más de 140 instituciones locales. Cabe destacar que una gran cantidad de alumnos de la ya mencionada Diplomatura y Licenciatura en Desarrollo Local y Regional, participaron activamente de la organización de los talleres del PRODESTA; incluso varios de ellos lo hicieron afiliándose por primera vez a una institución local y participando luego en representación de la comunidad. Hacia fines de ese año la Mesa de Trabajo concluyó la redacción del *Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030*, que en el diagrama se observa como resultado de este Sistema I, y al mismo tiempo se convierte en el insumo central del Sistema II. El documento final se divulgó en formato digital a través de la página web del PRODESTA (aún hoy es posible visualizar allí esta versión), y se entregó en CDs a cada una de las instituciones. La decisión de difundirlo bajo estos formatos se basó en el entendimiento de que el documento consensuado sólo sería una planificación inicial, dado que al asumirlo flexible se preveía, como ocurrió, que en el tiempo sufriría modificaciones de distinta naturaleza.

Mirado globalmente, el PE inicial se conformó por 13 ejes estratégicos y un total de 113 áreas temáticas, 177 objetivos de largo plazo, y 562 actividades. Asimismo, tanto el PE resultante como la página web del PRODESTA, fueron presentados a la comunidad tresarroyense en un acto realizado en el Salón Blanco de la Municipalidad, que fue considerado como el evento final de la EPM.

#### IV.2.6. **Proceso de Transformación I<sub>r</sub>: Inicio temprano de ejecución de actividades planificadas**



Si bien, como ya se ha planteado en reiteradas ocasiones, lo previsto globalmente fue que la ejecución de las actividades planificadas ocurra en la Etapa Sostenible, esto no es algo que en la realidad práctica suceda exclusivamente en ese período de tiempo. En algunos casos, por la urgencia de las circunstancias y/o por la aparición de oportunidades de financiación específica, puede ocurrir que ciertos proyectos comiencen a ejecutarse de manera temprana durante la Etapa de Puesta en Marcha, es decir, antes de completarse la elaboración del PE. Esta situación se representa en el diagrama ilustrado arriba, en el que se observa una entrada al PT I<sub>f</sub> que proviene del PT I<sub>e</sub>, que retroalimenta a las actividades planificadas pero que aún no han sido formalmente incluidas en la versión final del *Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030*, por no estar aún terminado y presentado. Esta anticipación, que por la contribución a los objetivos de PRODESTA no puede demorarse sólo para respetar pruritos formalistas, arroja como resultado actividades intervenidas<sup>53</sup>, que luego ingresan como tal al Sistema II, donde se espera se complete su ejecución.

La situación descrita refleja el hecho de que la realidad no siempre se adecúa al orden y preciosismo metodológicos; las oportunidades de realizar ciertas actividades o proyectos específicos pueden surgir de manera imprevista y espontánea, y resultaría indeseable para el bienestar de la comunidad que no sean aprovechadas.

### **IV.3. Etapa Sostenible (Sistema II)**

La Etapa Sostenible (ES) del PRODESTA, que según lo previsto en el PE se extendería desde 2015 a 2030, es la que por su naturaleza podría definirse como la de desarrollo propiamente dicho. En efecto, éste es el período en el que deberían ejecutarse las actividades planificadas en la etapa anterior. Debido a que en el PRODESTA se adoptó un formato flexible y abierto, también se admite en esta etapa introducir en todo momento, a sugerencia de cualquiera de los actores participantes, modificaciones o nuevas actividades al PE, según una metodología que se explicará en detalle más adelante. A la fecha de la presente Tesis, la ininterrumpida y muy favorable evolución de la ES resulta ser el rasgo más diferenciador del proceso todo, y sin dudas el mayor logro de esta experiencia de desarrollo municipal.

---

<sup>53</sup> Es decir, actividades cuya ejecución o dio inicio (y por ende presentan algún grado de avance), o están finalizadas.

Esta segunda etapa dio comienzo formalmente con la suscripción de dos nuevos convenios entre el Municipio de Tres Arroyos y la UPSO. Uno de ellos garantizaba la continuidad de la participación del CEDETS-UPSO como Asesor Metodológico durante los primeros dos años de la nueva etapa, y el otro aseguraba que el Centro tomaría a su cargo la capacitación de un agente local que se incorporaría al PRODESTA con el fin de llevar a cabo distintas actividades de coordinación y articulación entre los actores participantes. La agente fue seleccionada entre el conjunto de alumnos a punto de graduarse de la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional, y tomó efectiva posesión del cargo al comenzar el segundo año de la ES. En forma similar, durante el tercer año se incorporó una segunda graduada, y es ella quien continúa actualmente desempeñando sus funciones, cumpliendo un rol clave de coordinación entre el Gobierno Local, los Asesores Metodológicos y las instituciones intermedias durante la pandemia de COVID-19, y fue en gran medida responsable de que el proceso continuase sin interrupciones.

Junto con la ejecución de las actividades planificadas, una de las tareas importantes realizadas al inicio de esta etapa, fue organizar la cuestión administrativa, que incluyó dar forma a la nueva Estructura de Gestión. Esta tarea fue realizada por la Mesa de Trabajo (que nunca discontinuó su funcionamiento), y el diseño que propuso fue aceptado por el gobierno local. Más allá de su formato específico, la estructura contemplaba que todos los actores que habían participado durante la EPM continuaran haciéndolo durante la ES. A esta ratificación de todos los actores, se sumó la decisión del intendente municipal quien, al iniciar su nuevo mandato y en coincidencia con el comienzo de esta etapa, convino renombrar y ampliar las facultades de la Secretaría de Producción —que como se mencionó era el ámbito municipal que tenía a su cargo el liderazgo operativo del proceso—, la que pasó a denominarse Secretaría de Desarrollo Económico, Ciencia y Tecnología.

Entre las primeras cuestiones a las que se abocó la Mesa de Trabajo durante el segundo año de la ES fue al diseño y redacción del primer informe de esta etapa, tarea que se repetiría en los años venideros, y que sería difundida a la comunidad a través de la página web del PRODESTA. Obviamente, la marcha continua de la ES llevaba a enfrentar problemáticas y desafíos nuevos y permitía ir adquiriendo nuevas experiencias que se traducían en nuevos aprendizajes. Esto condujo a revisar lo hecho y encontrar un conjunto de mejoras a aplicar en los procedimientos adoptados al inicio, tanto en lo referido a la

recepción y manejo de nuevas actividades, como al seguimiento y relevamiento de avance o ejecución de las mismas. Estas mejoras serán descriptas más adelante en esta sección.

En el transcurso del tercer año de la ES, y vista la continuidad y los logros obtenidos, en la Mesa de Trabajo se consideró que era el momento oportuno para potenciar la apropiación del PRODESTA en la comunidad, y se evaluaron diversas alternativas para lograrlo. En esa línea, se trabajó en un diseño renovado para la página web que incluyera nuevas funciones de vinculación interinstitucional, y se decidió también organizar un evento presencial con las instituciones locales, donde se presentaron los avances del proceso, y se dieron a conocer las nuevas herramientas digitales. Por otro lado, un importante logro se registró en este período, cuando el PRODESTA resultó seleccionado como una de las “100 mejores experiencias municipales”, en el marco de la *XIV Feria y Congreso Internacional Gobierno y Servicios Públicos 2018*, llevada a cabo en Costa Salguero, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un reconocimiento que daba pauta de la buena marcha del proceso, y reforzaba la convicción de estar avanzando en la dirección correcta.

Al año siguiente y mientras la implementación de las actividades planificadas seguía avanzando, se decidió establecer un contacto directo con los actores institucionales, que de alguna forma representan los intereses y necesidades de la comunidad. Con este fin se optó por visitar (de una en una) al más de un centenar de instituciones locales que habían participado de la PEP y seguían colaborando con el envío y/o el consenso de nuevas actividades, así como con la ejecución de las mismas. Entre otras cuestiones puntuales, estos encuentros fueron útiles para reflexionar en forma conjunta acerca del presente y futuro del proceso.

Debido al gran avance registrado en la ejecución de actividades, hacia fines del cuarto año se hizo evidente que de las actividades planificadas inicialmente quedaban relativamente pocas por intervenir, y se hizo visible la necesidad de hacer un esfuerzo específico que tuviese como objeto ampliar y actualizar el PE. Primero se ideó y diseñó el formato bajo el cual se realizaría tal proceso, al que se denominaría Primera Actualización General del PRODESTA. En ese marco, durante el quinto año se trabajó en incentivar la propuesta de nuevos proyectos y actividades, tanto a los responsables de ejes estratégicos como a las instituciones locales, con el objeto de consensuar participativamente el conjunto final a incorporar al Plan; proceso que se encuentra en desarrollo muy avanzado.

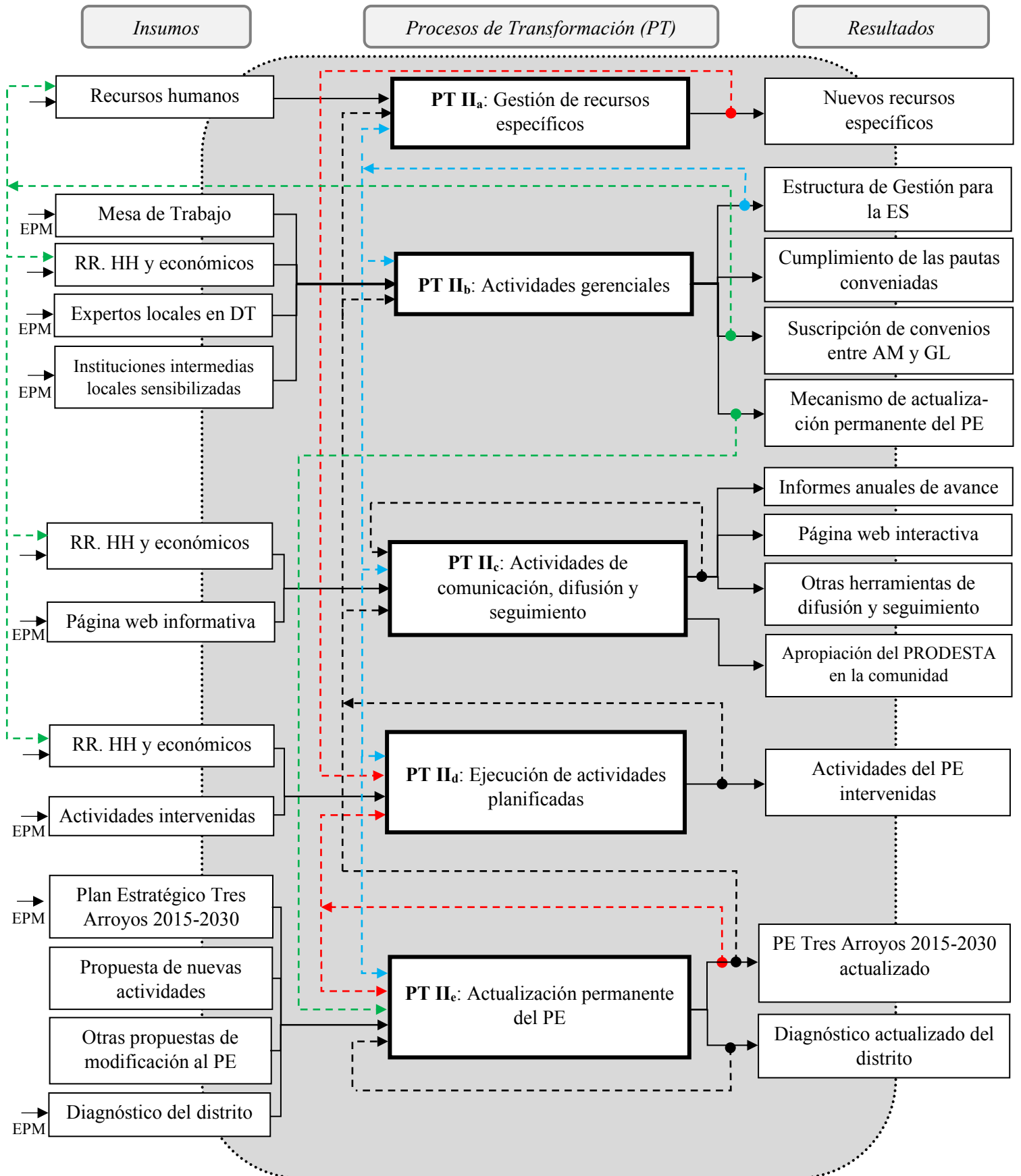
El PRODESTA se encuentra actualmente transitando el séptimo año de la ES. Todos los actores ideales continúan participando, y ha tenido lugar una renovación ininterrumpida de los convenios entre el Municipio y la UPSO, lo que de algún modo es un indicador de buena evolución de esta etapa, y parece pronosticar un avance ordenado y significativo hacia 2030.

En el resto de esta sección, y en forma análoga al tratamiento dado a la EPM, se considerará a esta etapa como el Sistema II del PPDM. Esto conduce a la representación gráfica que se ilustra en la figura IV.2<sup>54</sup>. En lo que resta de este apartado, se narra en detalle lo acontecido durante la ES, analizando el funcionamiento, los insumos y los resultados de cada uno de los Procesos de Transformación que integran el Sistema II.

---

<sup>54</sup> Nuevamente, las flechas a trazos con que se representan las retroalimentaciones se indican con diferentes colores, a modo de facilitar la visualización del diagrama.

**Figura IV.2**  
*Sistema II correspondiente a la Etapa Sostenible*



Corresponde aclarar que en la descripción de la ES que se realiza en la presente Tesis se reportará lo realizado en el PRODESTA desde el inicio de esta Etapa (fines de 2015) hasta principios de 2021; es decir, se abarcará algo más que los seis primeros años de la Etapa Sostenible. A título informativo se consigna que el PRODESTA continúa funcionando en la actualidad (primer semestre de 2023) con la participación activa de todos los actores.

De la misma manera que se procedió en la sección anterior, y a fin de facilitar la lectura, al inicio de cada apartado se presenta el segmento del diagrama correspondiente al PT en cuestión.

#### IV.3.1. Proceso de Transformación II<sub>a</sub>: Gestión de recursos específicos

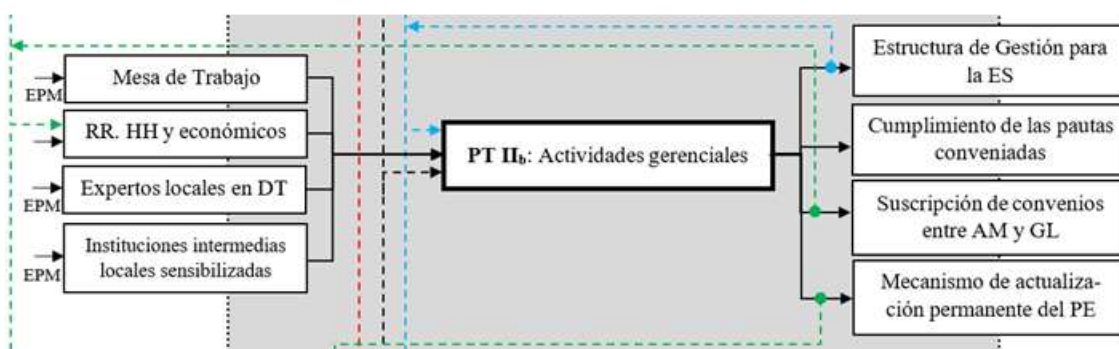


Como regla general, la ejecución de cada una de las actividades planificadas en el PE Tres Arroyos 2015-2030 requiere recursos económicos para ser completada. Para algunas, la totalidad de esos recursos ya está disponible al momento de ejecutarlas, sea en el Gobierno Local o en las instituciones del distrito que promueven la implementación de las mismas. Sin embargo, en muchos casos, deben obtenerse a través de gestiones específicas. Al ser tantas y tan variadas las actividades a ejecutar, prácticamente puede asumirse que esas tareas de gestión conforman un proceso ininterrumpido, que tiene como resultado conseguir, total o parcialmente, los recursos necesarios para llevar adelante la tarea de implementarlas. En el caso del PRODESTA, como es natural, la mayor parte de este proceso de gestión fue llevado adelante por el GL (cumpliendo su rol de Promotor), de quien en este caso puede decirse que, al menos durante el tiempo aquí relevado, ha hecho la tarea con dedicación y alta eficacia. Podría considerarse que esto ha sido un factor determinante para la sostenibilidad y el progreso de la ES. En menor escala, pero no menos importante, las instituciones del distrito contribuyeron en distintos casos aportando recursos propios o realizando las gestiones necesarias para obtenerlos.

En lo que hace a la representación sistémica del diagrama, allí puede verse que los nuevos recursos específicos obtenidos, resultado de las tareas realizadas en este PT,

ingresan como insumo esencial que retroalimentan al PT II<sub>d</sub>, proceso que permitirá emplearlos con el fin de obtener un conjunto de actividades intervenidas. A cargo de este proceso está la Estructura de Gestión para la ES (la cual ingresa como retroalimentación proveniente del PT II<sub>b</sub>), que es la responsable de coordinar la tarea de los recursos humanos que ingresan como insumos de este PT. Por último, para orientar eficientemente la gestión de recursos específicos, el respectivo proceso es retroalimentado de manera continua con información acerca del avance en la intervención de actividades (proveniente del proceso PT II<sub>d</sub>) y de la actualización de las actividades planificadas, en particular las nuevas que se incorporan al PE (proveniente del PT II<sub>e</sub>).

#### IV.3.2. Proceso de Transformación II<sub>b</sub>: Actividades gerenciales



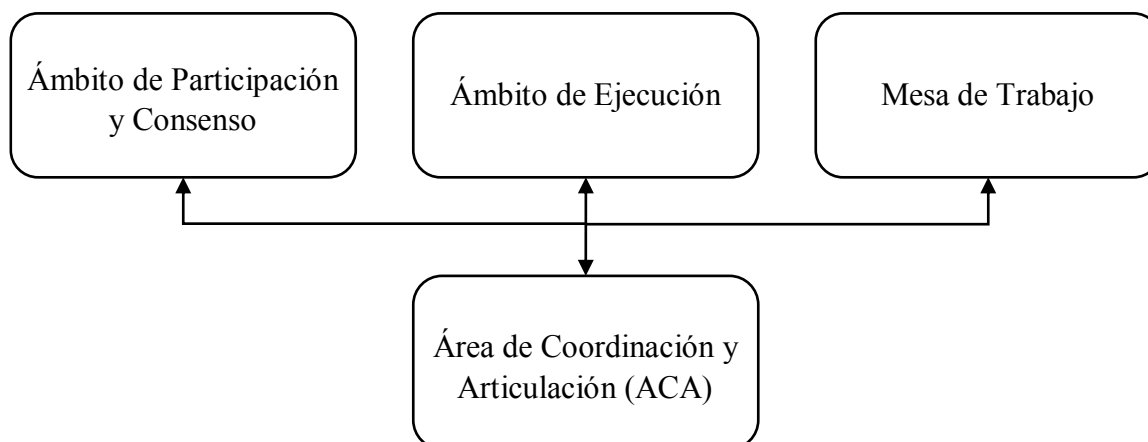
Aunque el PE de Tres Arroyos se completó a fines de 2015, podría establecerse que la fecha de comienzo formal de la ES se ubica a principios de 2016 con la suscripción de dos nuevos convenios entre el Municipio de Tres Arroyos y la UPSO. Uno de estos convenios aseguraba la continuidad de las actividades del CEDETS-UPSO como Asesor Metodológico del Programa Planificado de Desarrollo Municipal durante los dos primeros años de la ES, mientras que el otro estipulaba que ese Centro tendría a su cargo la capacitación de un agente local que se dedicaría específicamente a tareas de coordinación del PRODESTA.

Las actividades de gerenciamiento, al inicio de este período, recayeron en la ya existente Mesa de Trabajo, puesto que venía cumpliendo estas funciones en la etapa anterior (por ello se indica que ingresa como un insumo de este PT, proveniente del Sistema I). Entre estas actividades, la que aparecía como más relevante para facilitar el sostenimiento en el tiempo del proceso de desarrollo local era la del diseño y

conformación de una nueva estructura de gestión más adecuada para la etapa que comenzaba. En la práctica, la Mesa de Trabajo invirtió buena parte del primer año en analizar distintas alternativas de estructura organizativa, tarea que se vio dificultada por la escasa información existente al respecto en la literatura especializada.

Una de las primeras premisas adoptadas fue conservar para esta etapa el carácter participativo del PRODESTA. En la práctica, esto implicaba procurar que todos los actores continuaran interviniendo en el proceso de desarrollo (de allí que, además de la Mesa de Trabajo, ingresan aquí las instituciones intermedias locales que fueron sensibilizadas durante la EPM). Luego, hubo que pensar en un diseño que tuviese en cuenta varias consideraciones. Por un lado, se decidió que era esencial para el buen funcionamiento futuro, que la carga adicional de tareas que supondría a las instituciones intermedias locales participar en PRODESTA fuese la menor posible, para minimizar el eventual perjuicio al desarrollo de sus actividades específicas. Por otro lado, la atención a las necesidades organizativas del PRODESTA tampoco debía, en la medida de lo posible, requerir tiempo significativo o dificultar la tarea diaria de otro conjunto de participantes relevantes, los funcionarios de las distintas dependencias municipales. Esto, sobre todo atendiendo a que eran ellos quienes tenían además a su cargo la ejecución de las actividades planificadas en su respectivo eje estratégico. El desafío de tomar en consideración ambas cuestiones, resguardando la continuidad del proceso en su formato participativo, exigía encontrar una solución de compromiso. Ésta se basó en generar un ámbito específico que se dedicara en forma exclusiva a ahorrar esos tiempos, y se encargara de las tareas de coordinar, articular y difundir las acciones de los distintos grupos de participantes de la Etapa Sostenible del PRODESTA. A partir de estas consideraciones, la propuesta final de Estructura de Gestión para la ES —concretada en el primer año y presentada en el respectivo Informe anual de avance— resultó ser la que se sintetiza en el organigrama de la figura IV.3, y constituye uno de los resultados de este Proceso de Transformación. Ésta, a su vez, retroalimenta a todos los PT de este sistema (incluyendo el mismo proceso que le da origen), ya que es la estructura encargada de coordinar y llevar adelante todas las actividades del PRODESTA durante la ES.

**Figura IV.3**  
*Estructura de Gestión para la Etapa Sostenible*



*Fuente: Primer informe anual de avance del PRODESTA*

Como se desprende de la figura IV.3, para la ES finalmente se propuso y se aceptó: a) conformar dos ámbitos: el de Ejecución, constituido por todos los responsables de ejes estratégicos<sup>55</sup>, y el de Participación y Consenso, integrado por todas las instituciones intermedias del distrito; b) mantener la Mesa de Trabajo ya conformada en la etapa previa, como ámbito gerencial del proceso; y c) crear el Área de Coordinación y Articulación (ACA), a través de la cual se vincularían los tres espacios anteriores. El ACA, constituido inicialmente por una estructura mínima, estaría dedicado a tiempo completo al proceso, y en esos términos tendría a su cargo, además de la articulación entre los distintos actores involucrados, la coordinación, seguimiento, y comunicación del PRODESTA. Mientras tanto el Gobierno Municipal que, al ejercer el rol de Promotor, le correspondía la dirección del proceso, delegó el manejo global de la iniciativa al Secretario de Producción del Municipio. Asimismo, y en un valioso gesto para la institucionalización de estas tareas (como ya fuera mencionado anteriormente), decidió cambiar el nombre y ampliar las facultades de dicha repartición. A consecuencia de ello, ese mismo agente pasó a denominarse Secretario de Desarrollo Económico, Ciencia y Tecnología del Municipio.

En línea con el segundo convenio mencionado al principio de este inciso, y con el fin de conformar la Estructura de Gestión adoptada, a fines de 2016 el CEDETS-UPSO entrevistó a postulantes a una pasantía para desempeñarse en el ACA, cuya convocatoria

---

<sup>55</sup> Al Ámbito de Ejecución, a partir del segundo año de la ES, también se incluyeron las instituciones intermedias del distrito, tal como se explica en el apartado IV.3.4.

fue dirigida al conjunto de alumnos de la Diplomatura y Licenciatura en Desarrollo Local y Regional (de allí que estos expertos locales en DT son, al mismo tiempo, resultado del PT I<sub>d</sub> del Sistema I e insumo de este PT, constituyendo así una entrada en serie). La candidata seleccionada, habitante del distrito y estudiante muy avanzada de la ya mencionada Licenciatura, tomó efectiva posesión del puesto a principios de 2017, al iniciar el segundo año de la ES. Transcurrido un año, la pasante fue promovida de cargo, dentro de la misma Secretaría de Desarrollo Económico, Ciencia y Tecnología —la dependencia municipal que desde un principio tomó a su cargo el PRODESTA—. Si bien esta persona continuó desarrollando gran parte de sus actividades originales, se decidió incorporar a un segundo agente al área. Es así que se seleccionó a otra pasante, también alumna avanzada (ya egresada) de la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional de la UPSO, quien continúa actualmente desempeñando de manera muy satisfactoria sus funciones.

Asimismo, cabe destacar que también como resultados de este Proceso de Transformación, durante la ES se bregó en todo momento por el cumplimiento de las pautas conveniadas, y se fueron renovando ininterrumpidamente los correspondientes convenios entre el Municipio y la Universidad. Esto permitió garantizar la continuidad de las actividades del CEDETS-UPSO como Asesor Metodológico del proceso, y asegurar la disponibilidad de algunos de los recursos humanos y económicos necesarios para el funcionamiento de los distintos procesos (es por ello que, como se observa en el diagrama, el resultado de la suscripción de convenios retroalimenta a estos insumos que ingresan a los distintos PT del sistema, indicada con las flechas a trazos rojas<sup>56</sup>). Esta iniciativa confirma el interés del Gobierno Local de asegurar la continuidad de la Universidad como AM y, de hecho, de facilitar la constancia participativa de los actores iniciales.

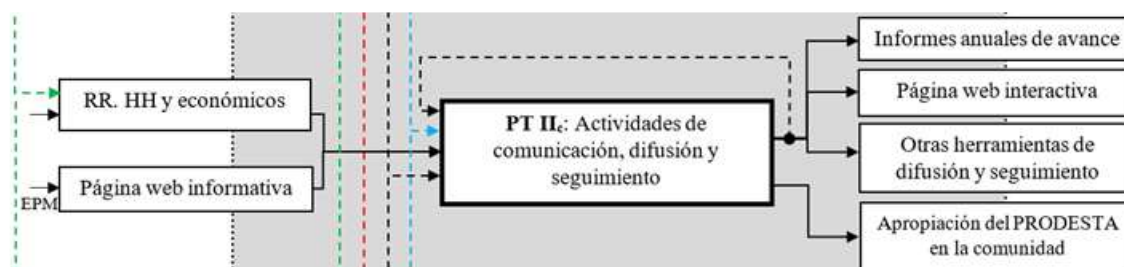
Por último y como se observa en el diagrama sistémico, otro de los resultados de este Proceso de Transformación lo constituye el diseño del mecanismo de actualización permanente del PE que ingresa como insumo del PT II<sub>e</sub>, y que será descrito en detalle en el apartado IV.3.5. También se aprecian en el diagrama dos entradas de retroalimentación que ingresan en este PT: por un lado, con información acerca del grado de avance en la intervención de las actividades planificadas, y por otro, con las

---

<sup>56</sup> Cabe aclarar que en los convenios no se prevén *todos* los recursos necesarios para el funcionamiento de los distintos PT —ya que hay tareas que se van consensuando sobre la marcha—, sino que algunos recursos provienen de otras fuentes que consigue el Promotor. De allí que en el diagrama se observe que a los insumos definidos como “Recursos humanos” y “RR.HH. y económicos” no sólo ingresan flechas a trazos rojas (convenios), sino también flechas negras (otras fuentes).

actualizaciones realizadas al PE, (resultantes de los procesos PT II<sub>d</sub> y PT II<sub>e</sub> respectivamente).

### IV.3.3. Proceso de Transformación II<sub>c</sub>: Actividades de comunicación, difusión y seguimiento



Al describir el Sistema I se mencionaron algunas actividades de difusión realizadas durante la EPM, como la divulgación de la oferta educativa local en DT y la creación de la página web informativa del PRODESTA. Durante la ES, se consideró que a este tipo de acciones debía dársele una mayor preponderancia, incluyendo además mecanismos de diálogo con la comunidad —de esta manera, ya no se realizarían sólo acciones de difusión, sino también de comunicación—, y también de seguimiento y control internos del proceso.

En cuanto a las herramientas que permitirían llevar adelante estas acciones, por un lado se consideró conveniente elaborar informes con una frecuencia anual, que contuvieran el reporte de los hechos más relevantes del PRODESTA en el período. Aunque son usualmente empleados como instrumentos de seguimiento y control en la mayoría de los procesos de desarrollo territorial, los informes anuales de avance que se decidieron realizar se convirtieron al mismo tiempo en un instrumento esencial de divulgación hacia la comunidad. En estos documentos consta el detalle de lo acontecido cada año, en especial lo concerniente a los avances en la ejecución de las actividades planificadas y a la incorporación de nuevas actividades. Los mismos se elaboran a partir de información relevada por el ACA, tanto primaria (entrevistas a responsables de cada eje estratégico y, eventualmente, a representantes de instituciones locales), como secundaria (gacetillas de prensa municipales), y son cargados año a año en la página web del PRODESTA, y divulgados por correo electrónico a cada una de las instituciones participantes. De esta manera, se busca que toda la comunidad, en especial quienes

participan activamente en el proceso, estén informados de los resultados y logros alcanzados en cada período.

Por otro lado, una acción que se decidió llevar adelante en la ES fue la actualización de la página web informativa del PRODESTA (proveniente del PT I<sub>c</sub>). En el año 2017, transcurridos dos años de la intensa actividad participativa desarrollada durante la segunda mitad de 2015, la Mesa de Trabajo consideró conveniente realizar un esfuerzo adicional para fortalecer la apropiación del PRODESTA en la comunidad tresarroyense. Se buscaba así contrarrestar la progresiva y natural disminución de interés de los habitantes del distrito y de los mismos referentes institucionales en el proceso de desarrollo, fenómeno que algunos de los agentes locales de la Mesa de Trabajo comenzaban a entrever. De hecho, al inicio de la ES se había partido de una asunción tácita: que la sola ejecución de las actividades planificadas, por el interés que despertaría en un Municipio de tamaño mediano, sería suficiente para lograr una progresiva apropiación del PPDM en marcha. Sin embargo ocurría que, en la práctica, gran parte de la importante fracción de la población que no había participado explícitamente en la elaboración del PE del distrito, si bien sentía el impacto positivo resultante de la realización de las actividades, no tendía a atribuir este hecho al PRODESTA. Por otra parte era observable que, aunque las instituciones locales mantenían sus actividades específicas y por momentos contribuían al avance en la realización de actividades planificadas, tendían a no vincularse en la gestión diaria del proceso, demostrando con ello una disminución en su actitud proactiva.

Sin dejar de lado las iniciativas típicas de difusión, se consideró que la incorporación de nuevas funciones a la página web, capaces de fortalecer la comunicación externa, la vinculación interinstitucional y la participación ciudadana, podrían contribuir a revertir esta tendencia. Se encargó la tarea a una empresa tresarroyense especializada en desarrollo de software a medida. En conversación con los técnicos, se decidió ampliar la modificación, planteando directamente un nuevo diseño para la página (por ello, como se observa en el diagrama, la página web *informativa* resultante del Sistema I constituye un insumo de este PT, lo que representa una entrada en serie, cuyo nuevo resultado es la página web *interactiva*<sup>57</sup>). El gran cambio realizado consistió en ajustar la definición del público objetivo, otorgándole mayor protagonismo a las instituciones locales como público principal. Así, en primer lugar, se adaptó el contenido que con anterioridad se

---

<sup>57</sup> La misma puede ser consultada en: [www.prodesta.org.ar](http://www.prodesta.org.ar).

había pensado desde un punto de vista predominantemente académico. En segundo lugar, se adicionó la posibilidad de proponer nuevas actividades y de reportar el avance en la ejecución de actividades a través de formularios sencillos, otorgando gran dinamismo a ambos procesos. En tercer lugar, se creó una agenda que aglutina los eventos del distrito que son organizados por las instituciones intermedias y por el Municipio. En cuarto lugar, se generó un espacio de noticias para difundir lo realizado en el marco del PRODESTA por las instituciones intermedias y por el Municipio. Además, se destinó un espacio específico al reconocimiento de todas las instituciones que participan del PRODESTA. En suma, se trabajó para convertir la página web en una herramienta funcional a la ES, considerando que la participación institucional activa es una de las premisas más importantes para la sostenibilidad del proceso.

Cabe destacar que las métricas arrojadas por la nueva plataforma evidenciaron un incremento sustancial en las visitas y en el tiempo de permanencia en el sitio respecto a la página web anterior, así como un muy buen uso de los nuevos mecanismos incorporados, reportándose una gran cantidad de eventos y de actividades ejecutadas tanto por el Municipio como por las instituciones intermedias. Por otro lado, se creó un *back office* que permite al ACA no sólo gestionar el contenido del sitio web, sino también centralizar y ordenar internamente la información del PRODESTA en la misma herramienta, lo que resulta de gran utilidad para el seguimiento y control del proceso.

La presentación del nuevo sitio web daría al mismo tiempo sustancia a la organización de un evento, lo que permitiría retomar el contacto directo con las instituciones locales. Éste tuvo lugar a fines de 2018, y contó con la presencia del Sr. intendente municipal y miembros del CEDETS-UPSO. Se aprovechó la ocasión para repasar los avances alcanzados hasta el momento en el marco del PRODESTA, al tiempo que los desarrolladores web pusieron a consideración de los asistentes el prototipo de la nueva página.

Asimismo, cabe mencionar que se han desarrollado otras herramientas complementarias de difusión. Una de ellas consistió en ubicar, en cada repartición municipal a cargo de un eje estratégico (Secretaría o Dirección), un banner con un diagrama de las áreas temáticas y objetivos de largo plazo que cada eje incluía. De esta manera, no sólo se lograría generar un impacto visual e informar al público, sino que al mismo tiempo serviría como un recurso de consulta permanente por parte de los funcionarios y empleados de cada área municipal. Otra de las acciones que es pertinente

mencionar se refiere a la señalización que se ha hecho del PRODESTA en el ámbito académico, tales como la presentación de trabajos en congresos nacionales e internacionales, la publicación en revistas científicas, y la realización de charlas y conferencias. Por otra parte, como ya fuera mencionado anteriormente, aquí también cabe destacar que durante el tercer año de la ES el PRODESTA resultó seleccionado entre las “100 mejores experiencias municipales”, en el marco de la XIV Feria y Congreso Internacional *Gobierno y Servicios Públicos 2018*. Esto dio lugar a que la iniciativa fuese presentada ante un público nacional e internacional que incluyó a intendentes, concejales y otros funcionarios de distintas esferas estatales.

Finalmente, durante el cuarto año de la ES se decidió que el ACA realizara un conjunto de visitas a las instituciones intermedias participantes del PRODESTA<sup>58</sup>. Esta acción se fundó en la necesidad de volver a tener un contacto directo con los actores que representan los intereses y necesidades de la comunidad, y cuya participación reviste gran importancia para la sostenibilidad y buena marcha del proceso. Durante las visitas, se reflexionó acerca del funcionamiento general del PRODESTA y su prospectiva, se presentaron y analizaron los diversos mecanismos de participación disponibles, se actualizó la información de contacto, y se receptaron propuestas de nuevas actividades, eventos y reportes de ejecución de actividades. Además, se aprovechó tal instancia para realizar un trabajo de campo en el marco de la presente Tesis, el cual se presenta en detalle en la sección IV.5.

Todas estas herramientas mencionadas retroalimentan a este mismo PT, indicando que las mismas se desarrollan e implementan como medios para llevar a cabo las actividades de comunicación, difusión y seguimiento del PRODESTA, con la intención de lograr la apropiación del proceso en la comunidad tresarroyense, que en el diagrama se indica como otro de los resultados de este Proceso de Transformación. Se asume que un habitante habrá logrado apropiarse del PPDM cuando sienta y reconozca que el mismo pertenece a su comunidad. Si esto sucede, seguramente una mayor cantidad de actores locales estarán dispuestos a defenderlo y a involucrarse en él. Nótese la similitud de esta idea con la de “patriotismo cívico” de Borja y Castells (mencionada en el punto II.2.2.5.4); En definitiva, esto es muy importante en términos de sostenibilidad, ya que

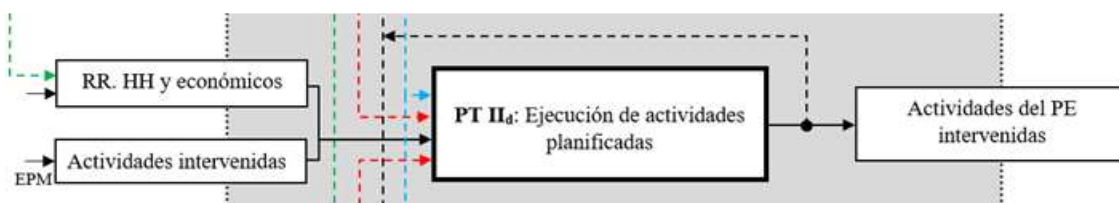
---

<sup>58</sup> Si bien el cronograma previsto de visitas comenzó a ejecutarse a muy buen ritmo y fue recibido de muy buen modo por las instituciones locales, lamentablemente debió suspenderse de manera temporal a los pocos meses de haber dado inicio, debido a la pandemia de COVID-19.

permitirá elevar las probabilidades de supervivencia del PPDM ante eventualidades, tales como cambios de gestión del GL.

De la misma manera que en los dos Procesos de Transformación anteriores, en el diagrama se observan dos entradas de retroalimentación, que indican que ingresa información del avance en la intervención de actividades (proveniente del PT II<sub>d</sub>), y de las nuevas actividades incorporadas (proveniente del PT II<sub>e</sub>). Así, esta información es divulgada hacia la comunidad y utilizada como un insumo para el control de desempeño del proceso.

#### IV.3.4. Proceso de Transformación II<sub>a</sub>: Ejecución de actividades planificadas



Ya se detalló en el apartado IV.2.5. el formato general de planificación del PRODESTA, según el cual el PE se estructuraría en ejes estratégicos, áreas temáticas, objetivos de largo plazo y actividades. Allí también se mencionó que se había buscado que en la medida de lo posible la definición de los ejes estratégicos estuviese en concordancia con las áreas municipales. Esto garantizaba la existencia de un referente natural por eje (secretario o director de la repartición correspondiente, o delegados municipales en el caso de las localidades), lo que luego el tiempo demostró haber sido una decisión acertada.

La observación de la marcha de la ES permitió ir acumulando aprendizajes que hicieron que, durante el segundo año, se decidiese realizar un conjunto de mejoras en los procedimientos iniciales. La primera (y más significativa) modificación se refirió al mecanismo utilizado para registrar los avances en la ejecución de las actividades planificadas. Hasta entonces sólo se habían relevado los avances logrados por los responsables de ejes estratégicos; el cambio radicó en implementar mecanismos específicos para relevar, además, las actividades del PE que eran ejecutadas (total o parcialmente) por las instituciones locales. De esta manera, el Ámbito de Ejecución de la Estructura de Gestión del PRODESTA ya no estaría compuesto exclusivamente por los

responsables de ejes estratégicos, sino también por las instituciones intermedias del distrito.

La segunda de las mejoras adoptadas surgió del trabajo de elaboración del Informe anual del primer año de la ES. Al analizar las estadísticas sucesivas del grado de avance en la ejecución de las actividades, los datos arrojados no coincidían con la percepción de avance real de lo efectivamente ejecutado. La clasificación hasta entonces adoptada para registrar tales avances incluía las siguientes categorías de actividades: no iniciadas, iniciadas, avanzadas y finalizadas. Una confrontación de esta clasificación con algunos casos particulares, reveló que era inadecuada por la naturaleza de ciertas actividades: mientras algunas presentaban un claro momento de inicio y de fin en su ejecución, otras eran objeto de implementación periódica pero continua, por lo que, aunque se cumpliera con la ejecución de las mismas, por su propia naturaleza nunca alcanzarían el estado de “finalizadas”. A consecuencia de esto, se decidió adoptar una nueva clasificación que respetara la diferenciación detectada. De allí en más se optó por considerar como “actividades puntuales” a las que tienen puntos claros de inicio y fin de ejecución, y como “actividades continuas” a aquellas que se inician pero que, por su naturaleza periódica e iterativa, lo que se espera es que no cesen de realizarse. En consecuencia, respecto a las primeras se mantuvieron las cuatro categorías de clasificación inicialmente propuestas, mientras que para las segundas se definió el estado “en funcionamiento”, para indicar que están siendo ejecutadas en forma permanente y sistemática. De esta manera, las categorías de clasificación para las actividades continuas serían: no iniciadas, iniciadas y en funcionamiento<sup>59</sup>.

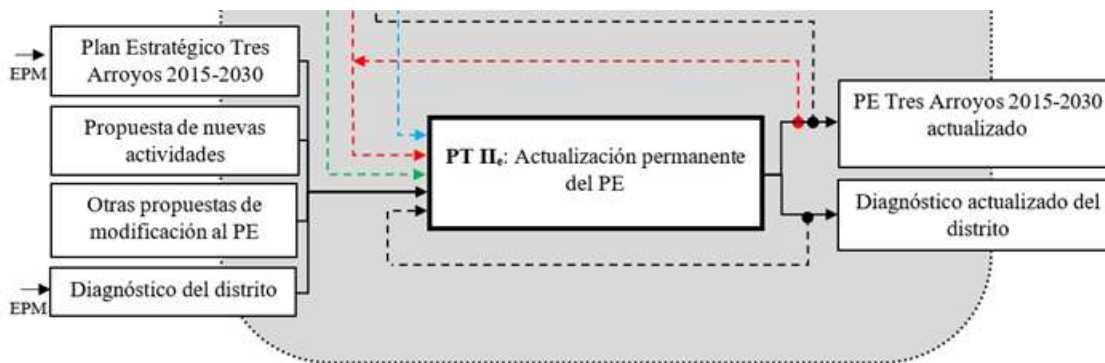
Respecto a la representación sistémica del diagrama, y tal como se mencionó en los incisos anteriores, este Proceso de Transformación es retroalimentado con los resultados de tres procesos diferentes: los nuevos recursos específicos obtenidos (provenientes del PT II<sub>a</sub>) que permiten ejecutar las actividades planificadas, la Estructura de Gestión para la ES (proveniente del PT II<sub>b</sub>), y el PE actualizado que contiene el conjunto de actividades a ejecutar (proveniente del PT II<sub>c</sub>). Asimismo, ingresan como insumos de este PT las actividades intervenidas (previas al momento de finalización del PE) que proceden del PT I<sub>f</sub> del Sistema I, para completar su ejecución. Finalmente, y como se mencionó también en los apartados correspondientes, la información acerca de las actividades del

---

<sup>59</sup> En el diagrama, al referirse a “Actividades del PE intervenidas”, se estaría englobando a todas aquellas actividades que presentan algún grado de avance, sean éstas puntuales o continuas.

PE intervenidas ingresa como insumo en tres Procesos de Transformación diferentes: el II<sub>a</sub>, el II<sub>b</sub> y el II<sub>c</sub>.

#### IV.3.5. Proceso de Transformación II<sub>c</sub>: Actualización permanente del PE



Este último Proceso de Transformación corresponde a la actualización permanente del contenido del PE. Se condice con el lineamiento metodológico de flexibilidad del PE (LMI 6), e implica la posibilidad de realizar en cualquier momento modificaciones, agregados o eliminaciones de cualquiera de los componentes del Plan.

Aquí fue importante diseñar mecanismos ágiles que permitiesen que dichos cambios no fueran arbitrarios ni decididos por uno o algunos pocos actores, sino que surgieran del consenso entre los participantes de la Estructura de Gestión del PRODESTA, compuesta por todos los actores. La misma, junto con el mecanismo de actualización permanente del PE, son resultados del PT II<sub>b</sub> que ingresan como insumos que retroalimentan a este Proceso de Transformación. Este mecanismo es el que se describe a continuación. En principio, tanto las instituciones del distrito, como los responsables de ejes estratégicos y la Mesa de Trabajo, pueden sugerir la incorporación de una nueva actividad al PE<sup>60</sup>, completando un formulario sintético desde la página web. Una vez recibido, el ACA se encarga de articular un procedimiento que tiene como objeto determinar: a) la pertinencia de la actividad, lo que implica analizar si se corresponde con alguno de los ejes estratégicos ya definidos, y si su ejecución conduce al logro de alguno de los objetivos planteados en el PRODESTA, realizado por la Mesa de Trabajo; b) su viabilidad, es decir, su factibilidad técnica y económica, a cargo de los responsables de ejes estratégicos; y c)

<sup>60</sup> Un procedimiento análogo se planteó para la propuesta de cualquier otra modificación que quisiera introducirse al Plan.

el consentimiento de las instituciones del distrito (Ámbito de Participación y Consenso), que se logra si en la consulta correspondiente la incorporación es aceptada sin objeciones por la mayoría de ellas.

Como se puede apreciar, el funcionamiento de este mecanismo de consulta requiere la participación de cada ámbito de la Estructura de Gestión, siendo el ACA el encargado de requerirla. También es el área que recibirá (al menos en primera instancia) todas las consultas, opiniones u objeciones al respecto.

Una de las mejoras que se introdujo a partir del segundo año respecto al proceso de actualización del PE, fue el de adoptar una modalidad de ventanilla abierta *permanente* para la recepción de nuevas actividades a incorporar en el Plan, a través de un formulario sencillo disponible en la página web. Hasta ese momento el ACA realizaba una única consulta anual en ese sentido a los distintos actores, coincidiendo con el momento de relevamiento de la información necesaria para la elaboración del Informe anual correspondiente.

Hacia fines del cuarto año del PRODESTA, habiendo transitado aproximadamente un tercio del tiempo de duración previsto para el proceso, y debido al gran avance registrado en la ejecución de las actividades planificadas (ver apartado IV.4.1.), la Mesa de Trabajo consideró que era el momento adecuado para iniciar un proceso participativo de actualización del PE. Esta tarea, denominada “Primera Actualización General del PRODESTA” (PAGP), dio comienzo durante el quinto año de la ES con la firma de un convenio específico entre el Municipio y la UPSO, a principios de 2020. La misma, que se encuentra en proceso avanzado, busca no sólo contar con un conjunto amplio y renovado de actividades y proyectos tendientes a alcanzar los objetivos planteados a 2030, sino además promover nuevamente el intercambio interinstitucional y fortalecer el capital social del distrito.

Respecto a la representación sistémica, además de las mencionadas retroalimentaciones provenientes del PT II<sub>b</sub>, cabe destacar que dos de los insumos de este Proceso de Transformación provienen del PT I<sub>e</sub> del Sistema I: es el caso del *Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030*, y del diagnóstico del distrito. A su vez, este último sirve de base para la planificación que tiene lugar de manera continua durante la ES, y que se manifiesta en la propuesta de nuevas actividades y en otras propuestas de modificación al PE; ambas insumos de este PT. Con todo, los resultados obtenidos son el *Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030 actualizado* y el diagnóstico *actualizado* del

distrito. Dado que la actualización es permanente, estos productos retroalimentan continuamente a este mismo PT del cual resultan. Además, el Plan actualizado ingresa no sólo en el PT II<sub>a</sub> para dar curso a la ejecución de las actividades en él plasmadas, sino que también retroalimenta al PT II<sub>c</sub> para ser difundido, al PT II<sub>b</sub> para su consideración y manejo desde el punto de vista gerencial, y al PT II<sub>a</sub> para gestionar, eventualmente, los recursos necesarios para financiar las actividades del PE.

#### **IV.4. Balance y estado actual del PRODESTA**

En esta sección se presenta el balance y estado al cierre del 5° año de la ES del PRODESTA, haciendo referencia en los sucesivos apartados a cinco cuestiones esenciales que permiten evaluar su marcha: el grado de avance en la ejecución de las actividades planificadas (IV.4.1.), la actualización permanente del Plan Estratégico (IV.4.2.), la participación de los actores principales y su sostenimiento en el tiempo (IV.4.3.), la opinión de tales actores (IV.4.4.), y el análisis de la legitimidad de la participación ciudadana (IV.4.5.).

##### **IV.4.1. Ejecución de las actividades planificadas**

En este primer apartado se detallan los avances registrados en la implementación total o parcial de las actividades contenidas en el *Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030*, tarea que, dentro de la estructura, recae en el Ámbito de Ejecución (constituido por los responsables de ejes estratégicos y las instituciones intermedias del distrito). En primer lugar, se analiza la evolución desde el primero hasta el quinto año de la Etapa Sostenible para el conjunto total de actividades, lo que se corresponde con la información que se divulga públicamente en los informes anuales. En segundo lugar, se presenta la situación actual del avance de ejecución de actividades en cada eje estratégico y por objetivo de largo plazo. Finalmente, se analiza cómo ha sido la participación de las instituciones intermedias del distrito respecto a su rol de ejecutoras.

El reporte del primer año de la ES respecto a la ejecución de las actividades planificadas arrojaba que, de un total de 562, alrededor de dos tercios (63,77%) ya presentaba algún grado de intervención, y algunas —casi un 4% del total— incluso se

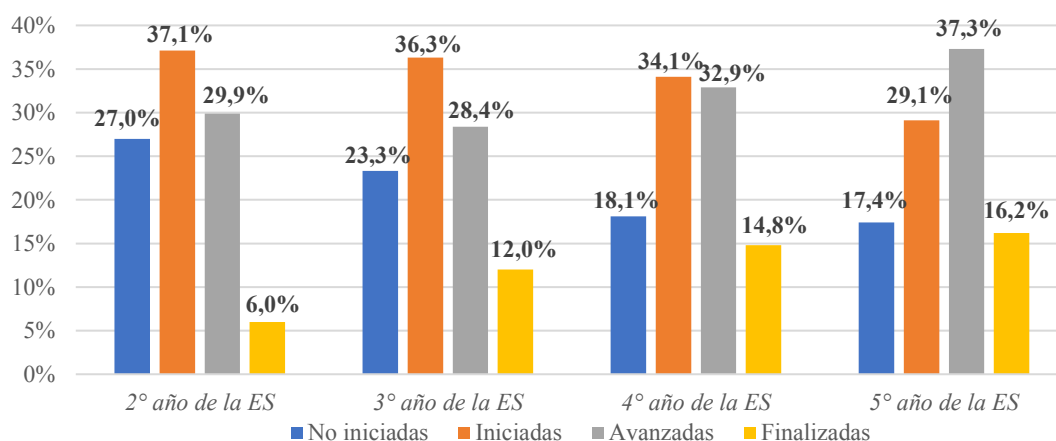
habían finalizado. Obviamente, las restantes (36,23%) por entonces aún no habían sido iniciadas.

A partir del segundo año se presenta esta información con una nueva forma de ordenamiento, que toma en cuenta la naturaleza (puntual o continua, de acuerdo a lo señalado en el apartado IV.3.4) de las actividades. Bajo esa nueva lógica, del total de las 607 actividades planificadas (las 562 iniciales más las 45 nuevas que, como se indicará en el inciso IV.4.2, se habían incorporado durante el primer año de la ES), las puntuales constituían aproximadamente el 70% del total, mientras que las continuas conformaban el 30% restante<sup>61</sup>.

El grado de ejecución anual registrado (desde el segundo al quinto año de la ES) en los dos tipos de actividades, puntuales y continuas, se resume en las figuras IV.4 y IV.5 respectivamente<sup>62</sup>.

**Figura IV.4**

*Evolución anual de la ejecución de actividades puntuales*



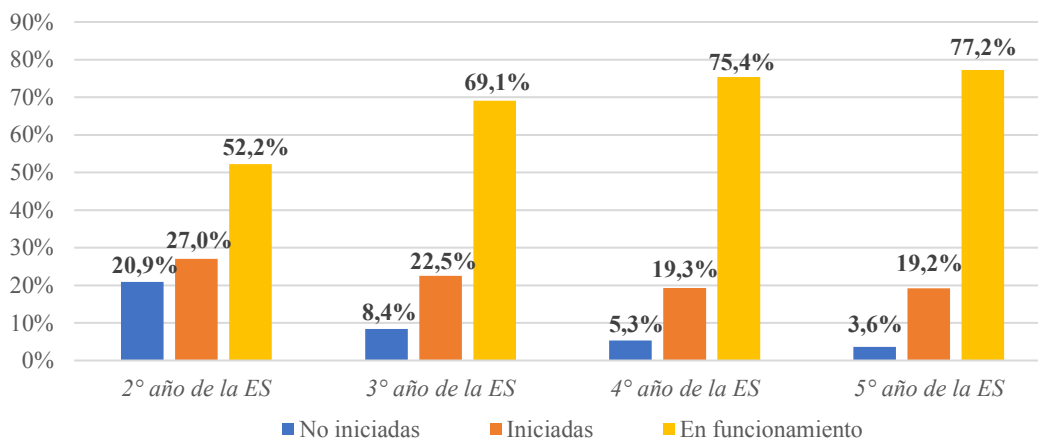
*Fuente: Elaboración propia*

<sup>61</sup> La relación entre la cantidad de actividades puntuales y continuas se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los distintos años de la ES, por lo que no es necesario volver a explicitar estos porcentajes en las descripciones que siguen.

<sup>62</sup> Por supuesto el primer año se omite, porque aún no se habían diferenciado las actividades por su naturaleza.

**Figura IV.5**

*Evolución anual de la ejecución de actividades continuas*



*Fuente: Elaboración propia*

Allí puede apreciarse que al cabo del segundo año del SS, más de un 70% de las actividades puntuales ya poseía algún grado de intervención, que en un buen porcentaje ya habían sido finalizadas (6%), y que cerca de la tercera parte presentaba un estado avanzado de ejecución (29,9%). En cuanto al estado de las actividades continuas, alrededor del 80% presentaba algún grado de intervención, e incluso más del 50% ya habían alcanzado un estado de ejecución permanente y sistemático. Estos resultados lucían claramente satisfactorios, considerando sobre todo que en una etapa tan temprana de la ES, tan sólo un 27% de las actividades puntuales y un 21% de las continuas aún no se había iniciado.

Hacia el tercer año de la ES el conjunto de actividades planificadas alcanzaba un total de 610, considerando las tres nuevas incorporadas en el período. Respecto al avance de las actividades puntuales, al término de este período se había finalizado la ejecución del 12% de las mismas; un muy buen resultado si se lo compara con el de finales del segundo año en el que se había completado el 6%. En el otro extremo, el porcentaje de las actividades no iniciadas había disminuido significativamente: un valor que el año anterior había sido del 27%, se redujo al 23,3%. Del resto, cabe consignar como interesante que el número de actividades reportadas como avanzadas prácticamente se mantuvo (28,4%, frente al 29,9% anterior), más allá de que un 6% del total se finalizaron en el período. Esto indica que un buen porcentaje de las actividades que antes se reportaban como iniciadas pasaron en el año a la categoría de avanzadas. En lo que hace al universo de las actividades continuas, se registró un claro aumento de las que habían alcanzado el estado

final (“en funcionamiento”) respecto al año anterior (un 69,1%, frente al 52,2% del segundo período). Además, sólo el 8,4% de las actividades continuas no había sido aún iniciado, frente al 20% que anteriormente estaba en la misma situación. Nuevamente, los resultados registrados al tercer año de la ES mostraron ser muy satisfactorios. En particular, porque ahora sólo menos de la cuarta parte de las actividades puntuales, y menos del 10% de las continuas, aún no se habían iniciado.

Para finales del cuarto año, luego de incluirse dos nuevas actividades en el período, se registraba un total de 612 actividades planificadas. En cuanto a las actividades puntuales, se registró un aumento de las “finalizadas” de casi tres puntos porcentuales respecto al año anterior, alcanzando un 14,8%. Asimismo, se observó un incremento de las “avanzadas”, pasando de un 28,4% en el tercer año a un 32,9%. Estos crecimientos se correspondieron con la merma observada en el período en los conjuntos de actividades “iniciadas” (de 36,3% a 34,1%) y “no iniciadas” (de 23,3% a 18,1%), registrándose en este último caso una importante disminución de más de cinco puntos porcentuales. En lo que hace a las actividades continuas, se observó un importante aumento de las que se encontraban “en funcionamiento”, que pasaron de un 69,1% en el tercer año a un 75,4% —resultado muy satisfactorio si se considera que, al finalizar el cuarto año de la Etapa Sostenible, más de tres cuartos del total de las actividades continuas ya habían alcanzado este estadio de máximo avance—. Este incremento se correspondió con un descenso registrado en las actividades “iniciadas” y “no iniciadas”, que mermaron en más de tres puntos porcentuales cada una (de 22,5% a 19,3% y de 8,4% a 5,3%, respectivamente).

Al final del quinto año ya se contaba con una total de 619 actividades planificadas, considerando las siete incorporadas durante el período. Respecto a las puntuales y en comparación con el año previo, se registró un incremento de las “finalizadas” de casi un punto y medio porcentual, alcanzando un total de 16,2%. También se observó un aumento en las “avanzadas” de más de cuatro puntos respecto al período anterior, registrando un 37,3%. Dicho incremento se correspondió con la disminución de las “iniciadas” (en las que se registró una merma de cinco puntos porcentuales respecto al año anterior) y de las “no iniciadas” (que disminuyeron casi un punto porcentual). En cuanto a la comparación interanual del avance en la ejecución de las actividades continuas, es posible observar una disminución de las “no iniciadas” de casi dos puntos porcentuales (de un 5,3% registradas durante el período anterior a un 3,6%). Asimismo, las denominadas “en funcionamiento” se incrementaron en la misma magnitud (pasando de un 75,4% a un 77,2% en el período).

Por último, prácticamente no se registró ninguna variación respecto a las “iniciadas”, por lo que fue posible deducir la existencia de una dinámica positiva y natural de avance entre los distintos estadios de ejecución de este tipo de actividades de dos puntos porcentuales.

A modo de síntesis, como se evidencia claramente en las figuras IV.4 y IV.5, durante los cinco años transcurridos de la ES se avanzó de manera sistemática en la ejecución de las actividades del *Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030*. Así, se observa una merma de los porcentajes de actividades no iniciadas e iniciadas (tanto en las puntuales como en las continuas), que se condice con un natural incremento en los porcentajes correspondientes a los estadios que representan un mayor grado de intervención; es decir, en el caso de las actividades puntuales aquella merma se corresponde con un aumento en el porcentaje de actividades avanzadas y finalizadas, y en el caso de las actividades continuas, con una mayor proporción de actividades en funcionamiento.

Además de la evolución en el tiempo, también resulta interesante analizar la situación actual (al quinto año de la ES) de cada eje estratégico. Para ello, en la tabla IV.1 se presenta el avance de ejecución de actividades, tanto para las continuas como para las puntuales. Los datos se exhiben como porcentajes del total de actividades planificadas de cada tipo en cada eje<sup>63</sup>.

**Tabla IV.1**

*Estado actual (al 5° año de la ES) de cada eje estratégico respecto al avance de ejecución de actividades puntuales y continuas*

Ejes estratégicos	Actividades continuas			Actividades puntuales			
	No iniciadas	Iniciadas	En funcionamiento	No iniciadas	Iniciadas	Avanzadas	Finalizadas
<b>1</b>	0%	13%	88%	17%	47%	25%	11%
<b>2</b>	15%	19%	65%	14%	26%	40%	20%
<b>3</b>	0%	25%	75%	25%	31%	38%	6%
<b>4</b>	0%	36%	64%	39%	39%	17%	6%
<b>5</b>	0%	7%	93%	0%	55%	35%	10%
<b>6</b>	0%	9%	91%	16%	26%	32%	26%
<b>7</b>	0%	8%	92%	26%	32%	32%	11%
<b>8</b>	0%	0%	100%	0%	0%	42%	58%
<b>9</b>	0%	50%	50%	0%	0%	67%	33%
<b>10</b>	0%	11%	89%	30%	5%	35%	30%

<sup>63</sup> Dado que se trata de información de seguimiento interno que no es divulgada públicamente, se optó por identificar a los ejes estratégicos con un número a fin de mantener la confidencialidad.

<b>11</b>	0%	0%	100%	6%	38%	44%	13%
<b>12</b>	0%	0%	100%	23%	0%	54%	23%
<b>13</b>	7%	20%	74%	13%	30%	41%	16%
<b>% totales</b>	<b>3,6%</b>	<b>19,2%</b>	<b>77,2%</b>	<b>17,4%</b>	<b>29,1%</b>	<b>37,3%</b>	<b>16,2%</b>

*Fuente: Elaboración propia*

Como se puede apreciar la tabla IV.1, el buen grado de avance en la ejecución de actividades hacia el quinto año se registra en todos los ejes estratégicos. Se destaca el hecho de que prácticamente en todos ellos (excepto dos), a esa altura ya se había dado inicio a la totalidad de actividades continuas, e incluso para todos los ejes se observa que la gran mayoría de ellas ya se encontraba en funcionamiento pleno y sistemático. Asimismo, es importante observar que en ningún eje y para ninguno de los dos tipos de actividades, el porcentaje de actividades aún no iniciadas era, al final del quinto año, superior a las que presentan algún grado de avance.

A su vez, y con el fin de analizar la distribución del avance en la ejecución de las actividades a nivel de los objetivos de largo plazo (OLP), se elaboró un indicador ad hoc. Así, en primer lugar se asignó un puntaje a cada estado de avance de las actividades. En cuanto a las continuas, se designaron los puntajes de 1, 0,5 y 0 para los estados “en funcionamiento”, “iniciadas” y “no iniciadas” respectivamente. Y respecto a las puntuales, los puntajes de 1, 0,66, 0,33 y 0 para los respectivos estados “finalizadas”, “avanzadas”, “iniciadas” y “no iniciadas”. En segundo lugar, para cada OLP, se multiplicó la cantidad de actividades de cada estado por su puntaje correspondiente y se realizó la sumatoria para todos los estados. Por último, el valor obtenido se dividió por el total de actividades contenidas en el OLP en cuestión<sup>64</sup>. De esa manera se obtuvo un

<sup>64</sup> Entonces, el indicador para el objetivo de largo plazo  $i$  puede expresarse a través de la siguiente ecuación:

$$I_{O_i} = \frac{(1 * CF_{O_i} + 0,5 * CI_{O_i} + 0 * CN_{O_i}) + (1 * PF_{O_i} + 0,66 * PA_{O_i} + 0,33 * PI_{O_i} + 0 * PN_{O_i})}{A_{O_i}}$$

Donde:

$A_{O_i}$  = Total de actividades del OLP $_i$ ;  $CF_{O_i}$  = Cantidad de actividades continuas “en funcionamiento” del OLP $_i$ ;  $CI_{O_i}$  = Cantidad de actividades continuas “iniciadas” del OLP $_i$ ;  $CN_{O_i}$  = Cantidad de actividades continuas “no iniciadas” del OLP $_i$ ;  $PF_{O_i}$  = Cantidad de actividades puntuales “finalizadas” del OLP $_i$ ;  $PA_{O_i}$  = Cantidad de actividades puntuales “avanzadas” del OLP $_i$ ;  $PI_{O_i}$  = Cantidad de actividades puntuales “iniciadas” del OLP $_i$ ;  $PN_{O_i}$  = Cantidad de actividades puntuales “no iniciadas” del OLP $_i$ .

indicador con valor entre 0 y 1 para cada objetivo. Cabe destacar que este mismo indicador puede calcularse a nivel de ejes estratégicos y de áreas temáticas.

En la tabla IV.2 se presenta la proporción de OLP de cada eje estratégico cuyo indicador arroja un valor comprendido en los siguientes rangos<sup>65</sup>: [0-0,25), [0,25-0,50), [0,50-0,75) y [0,75-1]. En la última fila se indica esta misma información a nivel global, es decir, para los ciento setenta y siete (177) OLP que componen el Plan Estratégico.

**Tabla IV.2**

*Avance de ejecución de actividades por objetivo de largo plazo*

Eje estratégico	Rango de valores del indicador de logro de los OLP			
	[0-0,25)	[0,25-0,50)	[0,50-0,75)	[0,75-1]
<b>1</b>	9%	36%	18%	36%
<b>2</b>	5%	43%	29%	24%
<b>3</b>	0%	36%	27%	36%
<b>4</b>	33%	22%	33%	11%
<b>5</b>	0%	14%	29%	57%
<b>6</b>	13%	0%	38%	50%
<b>7</b>	9%	27%	45%	18%
<b>8</b>	0%	0%	17%	83%
<b>9</b>	0%	0%	33%	67%
<b>10</b>	17%	17%	17%	50%
<b>11</b>	0%	33%	17%	50%
<b>12</b>	0%	0%	60%	40%
<b>13</b>	8%	22%	45%	25%
<b>Global</b>	<b>8%</b>	<b>24%</b>	<b>36%</b>	<b>32%</b>

*Fuente: Elaboración propia*

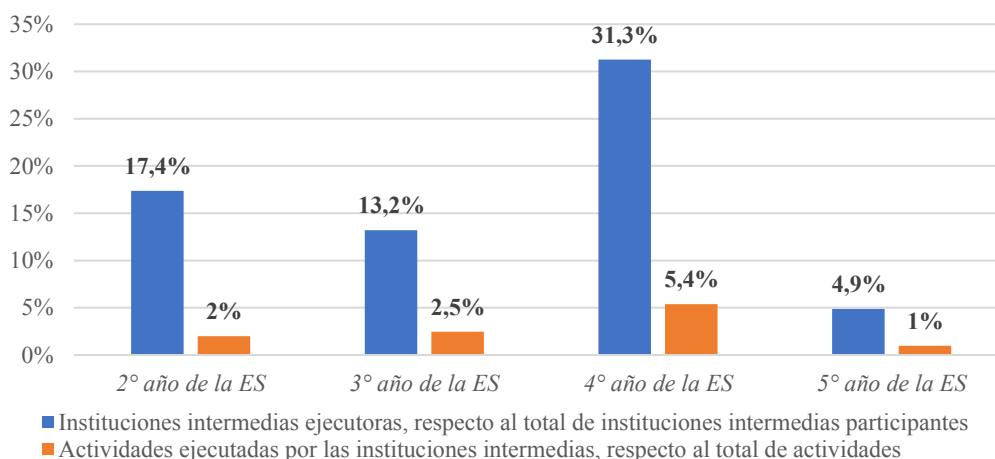
La información presentada en la tabla IV.2 permite apreciar que la ejecución de actividades se encuentra bien distribuida entre los OLP de todos los ejes estratégicos. Tanto a nivel global como en prácticamente todos los ejes, ocurre que la mayoría de los objetivos obtuvo un valor del indicador de logro que se encuentra comprendido en alguno de los dos rangos superiores, y la menor parte obtuvo un valor correspondiente al rango inferior.

<sup>65</sup> Donde el corchete indica un intervalo cerrado que contiene al número, y el paréntesis indica un intervalo abierto que no lo contiene.

Finalmente, respecto a la ejecución de actividades planificadas llevada a cabo por las instituciones intermedias locales, se ha registrado que aproximadamente un tercio de las 144 instituciones participantes ha colaborado en la implementación de al menos una actividad entre el segundo y el quinto año de la ES (se recuerda que, tal como se explicó en el apartado IV.3.4., el primer año aún no se relevaba esta información). Cabe destacar que la mayoría de ellas ha mantenido este rol a lo largo de los años, dada la naturaleza continua de las actividades intervenidas. En el gráfico de la figura IV.6 se muestra, por un lado, el porcentaje anual de instituciones intermedias locales ejecutoras respecto a las 144 participantes, y por otro, el porcentaje de actividades planificadas que fueron total o parcialmente ejecutadas por ellas en relación al total de actividades para cada año.

**Figura IV.6**

*Ejecución de actividades por parte de las instituciones intermedias*



*Fuente: Elaboración propia en base a registros internos de PRODESTA*

Como se observa en la figura IV.6, se evidencia un considerable salto cuantitativo (positivo) en el cuarto año de la ES, tanto en el porcentaje de instituciones ejecutoras como en el de actividades por ellas ejecutadas. Este importante incremento podría atribuirse parcialmente a la mejora lograda en el registro, debido a las visitas realizadas ese año desde el ACA a las instituciones locales (mencionadas en el apartado IV.3.3.). Este punto podría entonces indicar una deficiencia en el reporte en relación a lo realmente ejecutado en los restantes años y, en consecuencia, que las instituciones hayan tenido una contribución mayor en la ejecución de las actividades que la registrada por el ACA. Asimismo, la importante merma registrada en el quinto año de la ES, tanto en el

porcentaje de instituciones ejecutoras como en el de actividades por ellas ejecutadas, es posible adjudicarla a la pandemia de COVID-19.

#### **IV.4.2. Actualización permanente del Plan Estratégico**

En cuanto a la actualización permanente del Plan Estratégico, durante el primer año de la Etapa Sostenible se evidenció una importante ampliación del conjunto de actividades planificadas, debido a las nuevas propuestas provenientes de las instituciones locales y de los responsables de ejes estratégicos. Este hecho, sin embargo, no se registró con tanta intensidad durante los años posteriores. En efecto, durante el primer año de la ES se incorporaron 45 nuevas actividades correspondientes a casi la mayoría de los ejes estratégicos; en el segundo sólo se adicionaron tres —dos de las cuales fueron propuestas por instituciones intermedias— correspondientes a los ejes de Salud, Deportes y Localidades; en el tercer año dos, ambas pertenecientes al mismo eje de Salud; en cambio en el cuarto año se incorporaron siete —cinco de las cuales fueron propuestas por instituciones intermedias— correspondientes a los ejes de Cultura, Producción y Medio Ambiente. Durante el quinto año no se adicionaron nuevas actividades, ya que las nuevas propuestas relevadas —de las cuales una decena provino de las instituciones intermedias— ya fueron consideradas en el marco de la Primera Actualización General del PRODESTA.

#### **IV.4.3. Participación de los actores y su sostenimiento en el tiempo**

La ininterrumpida continuidad en la suscripción de convenios que se registra durante toda la ES hasta la actualidad, permite afirmar que tanto el GL actuando en el rol de Promotor del PPDM, como el CEDETS-UPSO en su función de Asesor Metodológico, han continuado vinculados al PRODESTA participando activamente.

En relación a la comunidad tresarroyense, ésta participa en el proceso a través de sus instituciones intermedias en el rol de Beneficiaria Activa, como fue consignado en la metodología detallada en la sección anterior. Se destaca que tal participación se ha mantenido durante la ES, ya que, año a año, han venido: a) proponiendo nuevas actividades a ser incorporadas en el PE; b) ejecutando o colaborando en la ejecución de

distintas actividades planificadas; c) comentando u opinando respecto a la inclusión o no de nuevas actividades; y d) reportando eventos para su incorporación en la agenda disponible para esos fines en la página web del PRODESTA.

A fin de tipificar a estos actores, en las tablas IV.3 y IV.4 se muestra el total de organizaciones que participaron en los talleres, clasificadas respectivamente de acuerdo al tipo de institución y a la localidad en la que se radica.

**Tabla IV.3**

*Cantidad de instituciones intermedias participantes, según su tipo*

Uniones vecinales/sociedades de fomento	15	10,4%
Organizaciones de defensa de intereses	15	10,4%
Instituciones educativas/formativas	13	9%
Organizaciones culturales	12	8,3%
Organizaciones de defensa de derechos	10	6,9%
Bibliotecas	10	6,9%
Organizaciones de transferencia y asistencia técnica	10	6,9%
Clubes sociales/deportivos	9	6,3%
Organizaciones productivas asociadas	8	5,6%
Cooperadoras escolares	7	4,9%
Organizaciones de salud	5	3,5%
Organizaciones prestadoras de servicios	5	3,5%
Centros de jubilados	5	3,5%
Centros de estudio/investigación	4	2,8%
Organizaciones de ayuda solidaria/voluntariado	4	2,8%
Federaciones	3	2,1%
Entidades religiosas	3	2,1%
Agrupación de colectividades	2	1,4%
Hogares (niños, ancianos, mujeres, adictos)	2	1,4%
Centros/grupos comunitarios	1	0,7%
Bomberos voluntarios	1	0,7%
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia*

La clasificación de las instituciones intermedias que se muestra en la tabla IV.3 se realizó tomando como base la tipología propuesta por el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina. En un libro publicado por este Centro en el año 2007, proponen una clasificación de las organizaciones sociales en 23 categorías, según los fines

que prevalecen en relación a sus acciones. Así entonces, que en la tabla IV.3 se registren 21 tipos diferentes de instituciones participantes es un indicio de que en los talleres se logró una asistencia muy variada y en consecuencia puede asumirse una apropiada representación de los intereses de la sociedad.

**Tabla IV.4**

*Participación de instituciones intermedias por localidad de radicación*

Tres Arroyos	86	59,7%
Copetonas	13	9%
Claromecó	12	8,3%
Orense	11	7,6%
San Francisco de Bellocq	9	6,3%
Micaela Cascallares	8	5,6%
Reta	3	2,1%
San Mayol	2	1,4%
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia*

Como se aprecia en la tabla IV.4, también se observa diversidad en cuanto a la radicación por localidad perteneciente al distrito, de las organizaciones que participaron, lo que implica una interesante representatividad en términos de distribución geográfica. Es cierto que una definida mayoría tiene su sede en la ciudad cabecera del distrito, pero esto era esperable, ya que ella alberga a más del 80% de la población total del partido.

#### **IV.4.4. Opinión de los actores participantes**

En este apartado se recogen y analizan las opiniones y percepciones de los actores que participan de las distintas áreas de la Estructura de Gestión del PRODESTA. El propósito de este relevamiento de campo fue rescatar, de esta experiencia a escala real, aprendizajes que permitan nutrir la propuesta metodológica con la que, en el posterior capítulo VI, culmina esta Tesis. Es por ello que el eje del análisis se centra en los aspectos metodológicos, en particular en cómo se ha llevado a cabo hasta entonces esta implementación en el territorio.

Además de los elementos objetivos que se han recogido en los primeros tres apartados de esta sección, aquí se adicionan otros componentes subjetivos que permiten tener una aproximación más acabada de lo que se ha realizado y logrado en el marco del PRODESTA. En consecuencia, en lo que sigue se presentan los resultados de las encuestas realizadas a las instituciones intermedias locales (inciso IV.4.4.1), y de las entrevistas efectuadas a los responsables de ejes estratégicos (inciso IV.4.4.2) y a los miembros de la Mesa de Trabajo y del Área de Coordinación y Articulación (inciso IV.4.4.3). Finalmente, en el inciso IV.4.4.4, se exponen las conclusiones de todo el relevamiento de campo realizado.

#### IV.4.4.1. Opinión de las instituciones intermedias locales

Con el fin de conocer la opinión de los miembros de las instituciones intermedias respecto a su experiencia en los talleres participativos de la EPM y la percepción que han tenido acerca de la marcha del PRODESTA, se realizó un relevamiento de campo a través de una encuesta dirigida a esta población objetivo. El cuestionario autoadministrado (véase el modelo en el Anexo III) fue enviado a principios del año 2019 por correo electrónico a todas las personas que, en representación de una institución intermedia, habían asistido a uno o más de los talleres participativos. De esta manera, no se realizó un diseño muestral sino que se intentó contactar a toda la población objetivo. Por un lado se les envió el link del formulario de Google correspondiente para ser contestado de manera digital, pero al mismo tiempo se adjuntó el archivo de Word del cuestionario, por si algún referente prefería imprimirlo para responder en papel. Con el fin de facilitar la respuesta, también se les brindó la opción de contestarlo telefónicamente. Cabe destacar que, tal lo recomendado por distintos autores, se procedió a repetir el envío de dicho correo electrónico con cierta periodicidad a fin de aumentar la tasa de respuesta —entendida como el número de cuestionarios completos recibidos, respecto al número de envíos totales—. Adicionalmente, unos meses más tarde y en el marco de las visitas a las instituciones intermedias por parte del ACA (visitas ya mencionadas en el apartado IV.3.3.), se aprovechó la ocasión para realizar la encuesta de manera presencial a quienes aún no habían participado. Esta acción, que parecía tener un efecto positivo sobre la tasa de respuesta, lamentablemente debió interrumpirse a causa de la pandemia de COVID-19.

Por fin, durante el transcurso del relevamiento se obtuvieron 47 respuestas. Si se considera una población total de 144 instituciones participantes, el  $n$  obtenido se corresponde con un margen de error del 10% y un nivel de confianza del 90%. De esas 47, el 81% corresponde a organizaciones intermedias que se sitúan en la ciudad cabecera, y el 19% restante a otras radicadas en el resto de las localidades del distrito. Continuando con la caracterización, el 36% de los encuestados tiene entre 20 y 40 años mientras que el 64% supera dicha edad, siendo un 62% mujeres y un 38% hombres. Cabe destacar que el 94% había participado en al menos dos talleres, y que sólo el 2% declaró haber participado únicamente en la Reunión Informativa inicial.

Con el fin analizar la actitud de los participantes respecto a las cuestiones más salientes de la organización y metodología de los talleres participativos, se plantearon nueve aspectos a ser valorados, y se utilizó una escala Likert de 5 categorías para indicar cuán adecuado les resultó cada uno (desde 1: “muy inadecuado” a 5: “muy adecuado”). Este tipo de método es uno de los más empleados para medir por escalas las variables que constituyen actitudes, entendiendo a estas últimas como la predisposición de un individuo a responder coherentemente de manera favorable o desfavorable ante un objeto, ser vivo, actividad, concepto, persona o sus símbolos (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014). Las variables relevadas respecto a los talleres fueron: convocatoria a participar, cantidad de talleres realizados, tiempo que le exigió cada uno, claridad en la presentación de los objetivos, metodología general, espacio físico en que se realizaron, recursos empleados (equipamiento, materiales, refrigerio), desempeño de los coordinadores en las mesas de debate, y organización general.

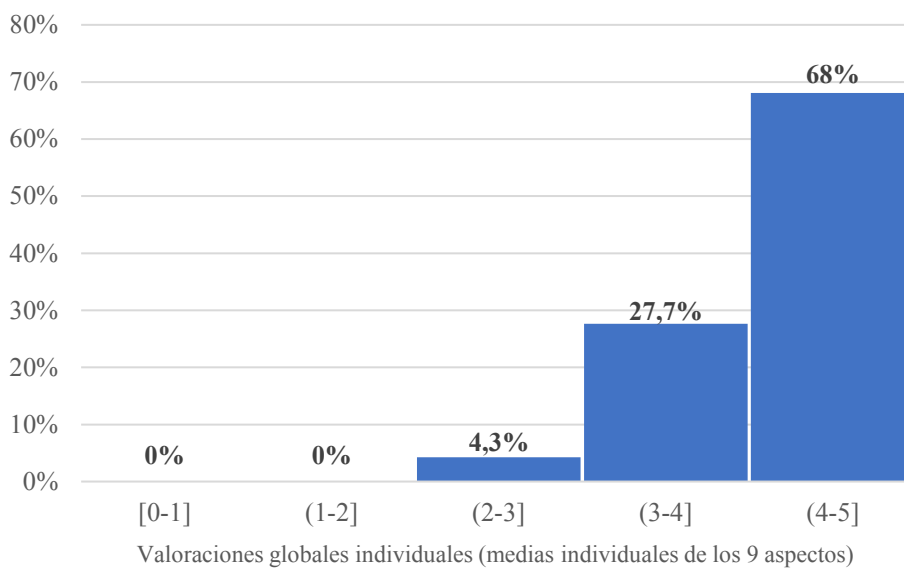
Dado que la escala Likert es de tipo aditiva, las puntuaciones de los aspectos relevados se obtienen sumando todos los valores observados para cada uno de ellos. En términos generales, puede decirse que la actitud de todos los participantes en relación a la organización y metodología de los talleres participativos es muy favorable, ya que el promedio de todas las respuestas respecto al conjunto de aspectos mencionados es de 4,29 puntos.

Para analizar en mayor profundidad la actitud de cada participante respecto al conjunto de aspectos relevados, se calculó la media de esos ítems para cada individuo. En la figura IV.7 se presenta la distribución de frecuencias relativas de tales valoraciones individuales en la que, como se observa, la mayoría de ellas se sitúa en el rango más alto (el 68% de las medias corresponde a valores de entre 4 y 5 puntos). El 27,7% se

encuentran en el rango de 3 a 4 puntos, y sólo el 4,3% en el rango de 2 a 3 puntos. Vale decir que la media mínima es de 3 puntos, por lo que no se registran observaciones en los dos rangos más bajos.

**Figura IV.7**

*Organización y metodología de los talleres participativos. Distribución de frecuencias relativas de las valoraciones globales individuales (de las instituciones participantes)*

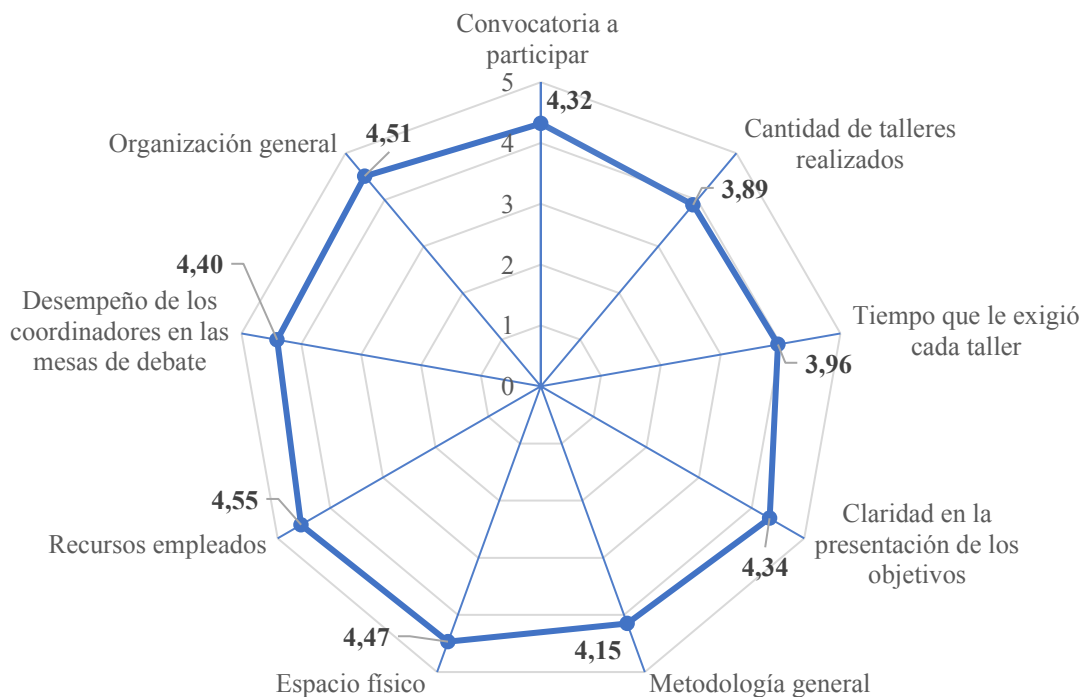


*Fuente: Elaboración propia*

Por otro lado, se realizó un análisis más detallado de la valoración de cada aspecto, para lo cual se calculó la media de las respuestas de todos los encuestados para cada ítem. Las mismas se representan en el gráfico radial de la figura IV.8. Como se observa, la valoración resulta más que favorable (media mayor a 3) o muy favorable (media mayor a 4) en los nueve aspectos relevados. Las valoraciones más altas corresponden a los aspectos “recursos empleados” y “organización general de los talleres” (4,55 y 4,51 puntos respectivamente), y las más bajas a “cantidad de talleres realizados” y “tiempo que le exigió cada uno” (3,89 y 3,96 puntos respectivamente).

**Figura IV.8**

*Organización y metodología de los talleres participativos. Valoración (de las instituciones participantes) de cada aspecto relevado*



*Fuente: Elaboración propia*

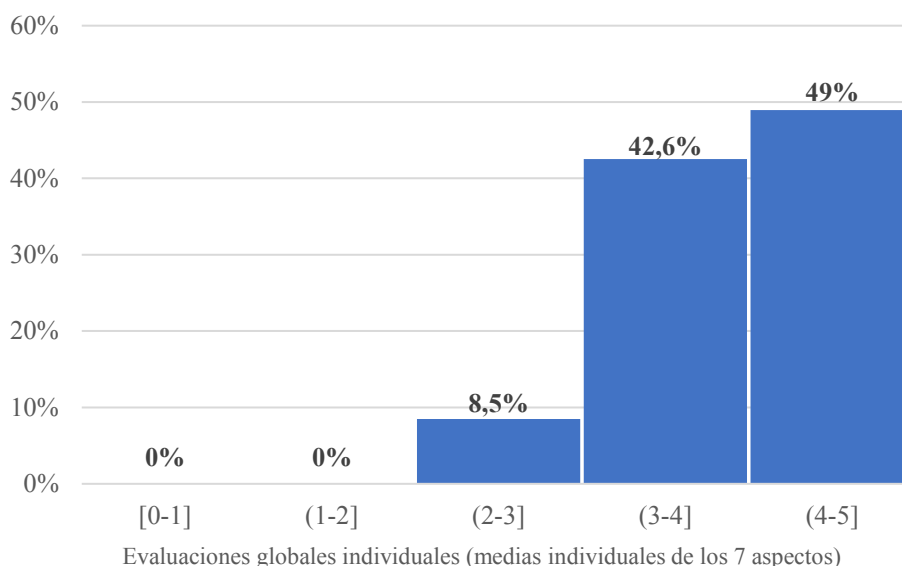
Asimismo, con el propósito de evaluar la actitud de los participantes respecto al desarrollo, resultados y utilidad de los talleres participativos, se analizaron siete aspectos. Nuevamente, se utilizó una escala Likert de 5 categorías para que los encuestados evaluaran en qué grado consideraban que se había cumplido cada uno de ellos (de 1: menor grado a 5: mayor grado). Los aspectos relevados respecto a los talleres fueron: si se dio lugar al diálogo y al intercambio de ideas, si se escucharon y consideraron las opiniones de los participantes, si le resultaron útiles para relacionarse con otras instituciones, si le resultaron útiles para mejorar su conocimiento del distrito, si se logró arribar a un resultado satisfactorio, si se cumplieron los objetivos, y si le resultó adecuada la relación entre el grado de cumplimiento de los objetivos y el esfuerzo que le exigió su participación.

El análisis de los datos obtenidos se llevó a cabo de manera análoga a lo realizado en la pregunta anterior. Nuevamente, la actitud de los participantes en relación al desarrollo, resultados y utilidad de los talleres participativos es muy favorable, ya que el promedio de todas las respuestas respecto al conjunto de aspectos mencionados es de 4,04 puntos.

Para analizar la actitud de los participantes respecto al conjunto de aspectos considerados, se calculó la media de esos ítems para cada individuo. En la figura IV.9 se exhibe la distribución de frecuencias relativas de tales evaluaciones individuales en la que se observa que la mayoría se ubica en el rango superior (el 49% de las medias corresponde a valores de entre 4 y 5 puntos), el 42,6% en el rango de 3 a 4 puntos, y sólo el 8,5% en el rango que va de 2 a 3 puntos. Dado que la media mínima es de 2,71 puntos, no se registran observaciones en los dos rangos inferiores.

**Figura IV.9**

*Desarrollo, resultados y utilidad de los talleres participativos. Distribución de frecuencias relativas de las evaluaciones globales individuales (de las instituciones participantes)*

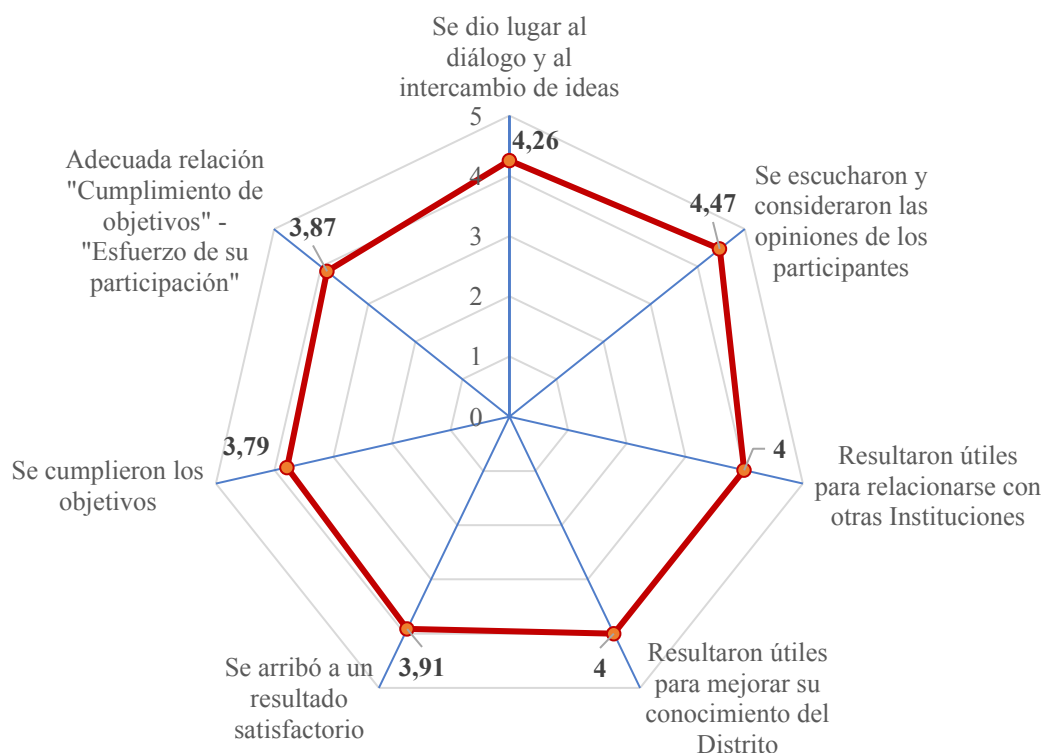


*Fuente: Elaboración propia*

Un análisis más enriquecedor deriva de desglosar la evaluación de los participantes en relación a cada aspecto relevado, para lo cual se calculó la media de las respuestas de todos los encuestados para cada ítem. En el gráfico radial de la figura IV.10 se presenta la media de cada aspecto en cada uno de los ejes, y se evidencia que las evaluaciones individuales resultan en todos los casos más que favorables (media mayor a 3) o muy favorables (media mayor a 4). Las evaluaciones más altas corresponden a los aspectos “se escucharon y consideraron las opiniones de los participantes” y “se dio lugar al diálogo y al intercambio de ideas” (4,47 y 4,26 puntos respectivamente), y la más baja a “se cumplieron los objetivos de los talleres” (3,79 puntos).

**Figura IV.10**

*Desarrollo, resultados y utilidad de los talleres participativos. Evaluación (de las instituciones participantes) de cada aspecto relevado*



*Fuente: Elaboración propia*

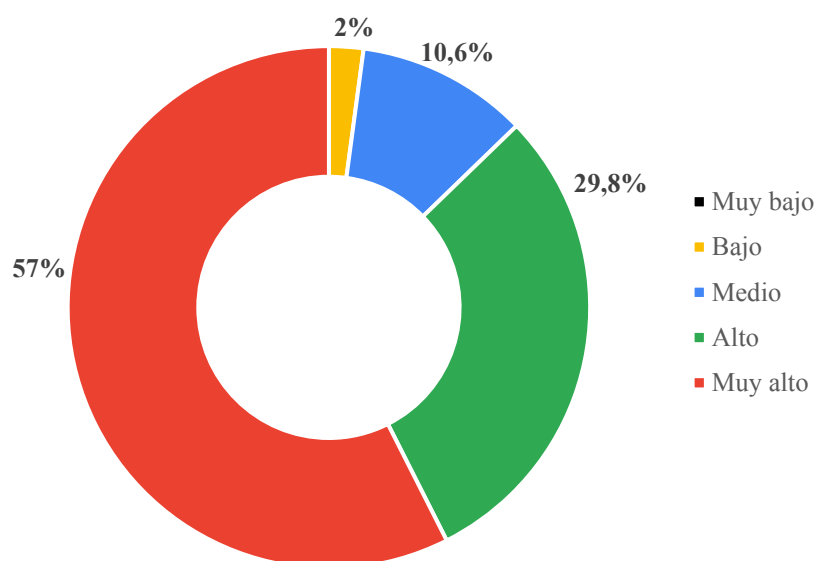
En cuanto a la utilidad de los talleres para relacionarse con otras instituciones (aspecto cuyo promedio fue de 4 puntos) se profundizó la consulta a partir de una variable nominal dicotómica, con el fin de analizar la creación efectiva de vínculos interinstitucionales que se hubiesen mantenido en el tiempo, a lo que el 35% de los encuestados responde afirmativamente. El propósito de esta pregunta era indagar si estos espacios de encuentro y diálogo entre los diversos actores de la sociedad contribuyen al fortalecimiento del capital social local. El hecho de haber obtenido más de un tercio de respuestas afirmativas podría dar cuenta de que son una interesante herramienta a utilizar con este propósito.

También se procedió a indagar la actitud de las instituciones participantes hacia el PRODESTA, para lo que se analizaron dos variables. En ambos casos se planteó una escala Likert de 5 categorías (de 1: menor grado a 5: mayor grado). En primer lugar, se les consultó en qué grado consideraban que el PRODESTA podía contribuir al desarrollo del distrito. Como se observa en la figura IV.11, la gran mayoría de los encuestados considera que podía contribuir en un alto o en un muy alto grado (29,8% y 57%

respectivamente), mientras que sólo un 10,6% y un 2% que puede hacerlo en un grado medio o bajo, respectivamente. Cabe destacar que ninguno responde que lo haría en un muy bajo grado. Asimismo, la media de todas las respuestas arrojó un valor de 4,43 puntos. Todo esto evidencia que, en general, la actitud de las instituciones intermedias respecto a la utilidad del PRODESTA para contribuir al desarrollo del distrito —lo que coincide con lograr su objetivo fundamental— es altamente favorable.

**Figura IV.11**

*Grado en que el PRODESTA puede contribuir al desarrollo del distrito*



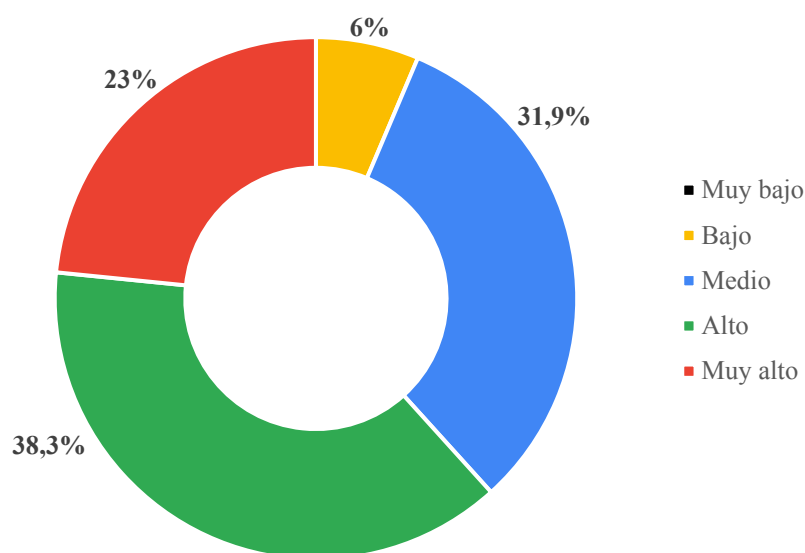
*Fuente: Elaboración propia*

En segundo lugar, se les consultó en qué grado consideraban que la marcha actual del PRODESTA es satisfactoria. Al respecto, y como se observa en la figura IV.12, más de la mitad de los encuestados considera que la misma es altamente o muy altamente satisfactoria (38,3% y 23% respectivamente), mientras que casi un tercio (31,9%) opina que lo es medianamente. Por su parte, ninguno considera que la misma sea muy poco satisfactoria y sólo un 6% respondió que lo es en un bajo grado. La media de todas las respuestas arroja un valor de 3,79 puntos. Analizando esta información se concluye que, si bien la actitud de las instituciones intermedias respecto a la marcha actual del PRODESTA resulta en su mayoría favorable, aún podrían realizarse acciones adicionales para continuar mejorando en este sentido. Para ello resulta útil el análisis de la última

pregunta de la encuesta correspondiente a los comentarios y sugerencias de mejora, que se expone al final de este inciso.

**Figura IV.12**

*Grado en que la marcha actual del PRODESTA es satisfactoria*



*Fuente: Elaboración propia*

A fin de conocer la percepción de los encuestados respecto a los aportes o ventajas que genera la participación de las instituciones intermedias locales en el PRODESTA, se planteó una pregunta abierta. Para codificarla se siguió el procedimiento sugerido por Hernández Sampieri et al. (2014), consistente en elegir las respuestas que se presentan con mayor frecuencia, clasificarlas en temas, aspectos o rubros de acuerdo a algún criterio lógico, darle un nombre a cada patrón general de respuesta, y finalmente asignarle un código a cada uno de ellos<sup>66</sup>. Como resultado, se obtuvieron las siguientes seis categorías: 1) Objetivos y estrategias consensuados, 2) Redes de contacto / Trabajo en red, 3) Visión de futuro compartida, 4) Representación / Idoneidad / Confianza, 5) Identificación de necesidades de la comunidad, y 6) Experiencia / Conocimiento / Información.

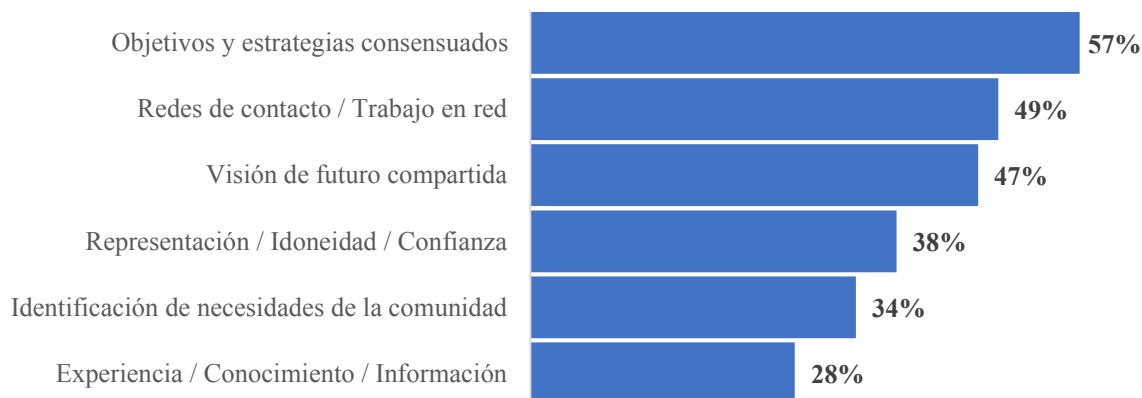
---

<sup>66</sup> El primer paso sugerido por los autores refiere a “Seleccionar determinado número de cuestionarios mediante un método adecuado de muestreo, que asegure la representatividad de los participantes investigados”. Vale aclarar que aquí se tomó la totalidad de los cuestionarios, dado que la cantidad no era tan elevada y permitía hacerlo.

Seguidamente se realizó el recuento de respuestas para cada categoría<sup>67</sup>, los cuales se representan (como porcentajes del total de encuestados) en el gráfico de barras de la figura IV.13.

**Figura IV.13**

*Ventajas de la participación de las instituciones intermedias locales en el PRODESTA*



*Fuente: Elaboración propia*

Como se aprecia en la figura IV.13, la mayoría de los encuestados (un 57% de ellos) destaca que la participación de las instituciones intermedias locales contribuye a lograr un consenso en la comunidad, tanto en lo que respecta a los objetivos como a las estrategias a adoptar. Incluso uno de ellos es más enfático al resaltar que “de este modo la comunidad se siente parte del proceso y se apropia de los objetivos”. La siguiente mayor frecuencia de mención, un 49% de las respuestas, corresponde a la idea de que la participación promueve la generación de redes interinstitucionales y facilita el trabajo en conjunto, tanto entre las organizaciones de la sociedad civil, como entre éstas y el municipio. Por su parte, el 47% de los encuestados hace referencia a la posibilidad de construir una visión global del distrito que sea compartida<sup>68</sup>. Asimismo, el 38% señala la importancia de la participación de las instituciones intermedias para lograr una buena representación ciudadana, y como un medio de expresión democrática que otorga confianza e idoneidad a las decisiones que se toman en el proceso de desarrollo. Por otro

<sup>67</sup> Dado que la mayor parte de los encuestados destacó más de una ventaja, la suma de los porcentajes de todos los patrones generales de respuestas supera el 100%.

<sup>68</sup> Si bien esta categoría se encuentra en muy estrecha vinculación con la señalada en primer lugar, debido a las reiteradas menciones que recibieron las ideas que en ella se engloban, se consideró conveniente plantearla separadamente.

lado, el 34% menciona que favorece la identificación de necesidades reales existentes en los distintos ámbitos y sectores de la comunidad. Finalmente, el 28% destaca que las instituciones nutren el proceso a través de la variedad de sus experiencias, conocimientos e información en diversas temáticas y áreas de interés.

Finalmente, en la última pregunta de tipo abierta y opcional correspondiente a los comentarios y sugerencias para mejorar cualquier cuestión vinculada con el PRODESTA, se obtuvieron 28 respuestas. Entre los comentarios se destaca el gran manejo, participación y trabajo en equipo que se visualizó durante los talleres. También se señalan como aspectos positivos las visitas realizadas a las instituciones por parte del ACA y la comunicación a través de medios electrónicos. Por otro lado, como cuestión negativa se menciona que el PRODESTA no es tan conocido en la comunidad. Para analizar las sugerencias de mejora se categorizaron las respuestas de acuerdo al procedimiento mencionado anteriormente<sup>69</sup>. Así, se obtuvo que las respuestas obtenidas versan sobre las siguientes recomendaciones: que se realicen nuevas reuniones o espacios de encuentro y se dé continuidad al PRODESTA (39%<sup>70</sup>), que se fortalezca la comunicación y difusión (21%), y que se consolide el contacto con las instituciones, generando más colaboraciones en conjunto (7%).

#### IV.4.4.2. Opinión de los responsables de ejes estratégicos

La opinión de los responsables de ejes estratégicos fue relevada a partir de la realización de entrevistas personales. Todas ellas fueron efectuadas por una única entrevistadora, quien nació y vive en Tres Arroyos, y pertenece al Área de Coordinación y Articulación del PRODESTA. Antes de dar inicio al relevamiento —a mediados de 2021— se brindó una capacitación a la entrevistadora con indicaciones metodológicas y actitudinales para llevar adelante los interrogatorios de manera adecuada, en forma neutral y sin influir en las respuestas.

El relevamiento se llevó a cabo a través de entrevistas de tipo estructuradas, es decir, basadas en una guía de preguntas específicas, y con predominancia de preguntas abiertas (véase el modelo en el Anexo IV). La mayor parte de ellas fueron realizadas cara a cara

---

<sup>69</sup> Para el análisis de los comentarios no se procedió de este modo ya que, al registrarse menos de 10 de ellos, no fue posible detectar patrones generales de respuestas.

<sup>70</sup> Los porcentajes se expresan respecto al total de respuestas obtenidas en esta pregunta, es decir, 28.

(algunas incluso se grabaron), mientras que otras pocas se efectuaron de manera telefónica.

En total se realizaron trece entrevistas personales a los responsables de los trece ejes estratégicos que conforman el PRODESTA. Cabe destacar que cinco de los trece entrevistados ya estaban en su cargo al momento en que el PRODESTA comenzó a funcionar, permaneciendo en él, mientras que el resto inició su gestión luego de que el mismo estuviera en marcha.

En la tabla IV.5 se exponen los resultados de este relevamiento. Las expresiones literales de los entrevistados que se consideraron relevantes o ilustrativas, se mencionan entre comillas manteniendo siempre su anonimato.

**Tabla IV.5**

*Resultados de las entrevistas a los responsables de ejes estratégicos*

<b>Aspectos analizados</b>	<b>Resultados</b>
Utilidad del PRODESTA al iniciar la gestión en el área municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muy útil (doce de los trece entrevistados)</li> <li>• Facilita y da mayor fluidez a la transición entre gestiones</li> <li>• Permite dar continuidad al trabajo que se venía haciendo</li> <li>• Un director de área que había asumido su cargo antes de iniciado el PRODESTA, destaca la importancia de este punto y menciona: “cuando ingresé yo, del anterior director no encontré nada sobre lo que se había hecho”</li> </ul>
Utilidad del PRODESTA para la planificación y gestión del área municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orienta las decisiones de corto, mediano y largo plazo</li> <li>• Mantiene un rumbo consensuado con la comunidad: “permite tener en claro a dónde se quiere llegar”; “el hecho de haber consensuado con los representantes de las instituciones interesadas en cada temática da un respaldo de que se está trabajando en la línea correcta, en base a una planificación”</li> <li>• Focaliza en lo importante, evitando las desviaciones propias del trabajo diario, ya que “las problemáticas del día a día van consumiendo el tiempo que debería utilizarse para planificar”</li> <li>• Permite evaluar y saber si se están cumpliendo los objetivos planteados: “Año tras año uno puede ver qué se logró y qué no. Si se sigue la línea o no de lo que se planificó o nos desviamos”; “Clarifica los objetivos y plazos de cumplimientos que tenemos y el grado de avance de las cosas que hemos planteado”; “Poder ver los informes anteriores y la evolución del eje es de utilidad para ver qué se va cumpliendo y qué no”; “Sirve para ir analizando en qué estado están las actividades que se planificaron y ver qué cosas hay que gestionar”</li> </ul>

Método de recolección de información para elaborar los informes de avance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuado (por unanimidad)</li> <li>• Útil</li> <li>• Ágil</li> <li>• Entendible</li> <li>• De fácil operatividad</li> <li>• Permite reflexionar sobre el estado de ejecución de las actividades y el avance de los objetivos planteados, y en base a eso planear nuevas estrategias e incorporar nuevas acciones</li> </ul>
Página web del PRODESTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poco consultada (mitad de los entrevistados)</li> <li>• Consultas esporádicas y por necesidades puntuales (sólo uno de los funcionarios manifiesta consultarla quincenalmente)</li> </ul>
Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite ordenar y globalizar los proyectos individuales, tanto institucionales como de cada área municipal: “es una guía fundamental para efectuar una buena gestión”; “es una puesta general del distrito”</li> <li>• Importancia del trabajo en conjunto con las instituciones intermedias locales y de que se representen todos los sectores: “la pluralidad permite obtener más y mejores ideas”; Es lo más importante, porque dentro de las Organizaciones de la Sociedad Civil hay gente que tiene mucho conocimiento de las temáticas tratadas y en lo que sucede en las localidades, por ejemplo; eso enriquece el programa”; “Es bueno dar participación a la gente del pueblo”</li> </ul>
Marcha actual del PRODESTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muy satisfactoria, se destaca el compromiso con el distrito</li> <li>• Necesidad de realizar una actualización, dado que muchos de los objetivos propuestos ya han sido cumplidos</li> <li>• Necesidad de mayor difusión interna, en especial sobre lo que se va ejecutando del Plan Estratégico en cada eje estratégico: “habría que trabajar sobre las actividades que están finalizadas, darles mayor visibilidad a los avances de cada eje”</li> <li>• Necesidad de mayor difusión hacia la comunidad, para lo que se propone la utilización de redes sociales</li> </ul>
Aciertos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidad del proceso, que permite incorporar o quitar actividades y objetivos del Plan Estratégico</li> <li>• Contar con una guía para poder gestionar y trabajar con objetivos consensuados con las instituciones de la sociedad</li> <li>• Acompañamiento para la autoevaluación de cada eje</li> <li>• Fácil lectura de lo que se ha realizado y lo que se está por realizar</li> <li>• Permite tener en claro los objetivos, no solo los del propio eje sino de todos los que componen el Plan Estratégico</li> <li>• Articulación entre el presupuesto y la planificación</li> </ul>
Errores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se mencionan</li> </ul>
Aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haber podido conocer en mayor profundidad otros ejes y cómo trabajan las instituciones intermedias</li> </ul>

- 
- Sugerencias y comentarios
- Realizar reuniones entre el ejecutivo municipal y los responsables de ejes estratégicos (algunos proponen una reunión general entre todos, y otros que sean reuniones individuales de cada área para realizar una revisión junto al ejecutivo)
  - Realizar un encuentro entre los responsables de ejes estratégicos, para volver a explicar de qué se trata el PRODESTA, ya que muchos son nuevos
  - Realizar reuniones presenciales con instituciones y áreas municipales, para actualizar el contenido de los ejes estratégicos
  - Profundizar la comunicación interna y externa para divulgar el estado del PRODESTA
  - Pensar en conjunto cómo darle mayor visibilidad a las actividades que se finalizan y al avance de cada eje
  - Promover el PRODESTA en escuelas y carreras universitarias, para que trabajen en proyectos de ciertas áreas y realicen un análisis de lo que se ha hecho y lo que se va a realizar
  - Sería interesante trabajar no sólo con otras áreas del municipio como se hace, sino también con otros municipios, para abordar la parte turística, cultural y deportiva en conjunto
- 

*Fuente: Elaboración propia*

#### IV.4.4.3. Opinión de los miembros de la Mesa de Trabajo y del Área de Coordinación y Articulación

Al igual que en el caso de los responsables de ejes estratégicos, se realizaron entrevistas personales para recoger la opinión de los miembros de la Mesa de Trabajo y del Área de Coordinación y Articulación (ACA) del PRODESTA. El formato del relevamiento fue similar al anterior: lo realizó la misma entrevistadora, se llevó a cabo durante el mismo período de tiempo, la mayoría de las entrevistas —de tipo estructuradas y con preguntas abiertas y cerradas (véase el modelo en el Anexo V)— fueron realizadas cara a cara.

En total se realizaron ocho entrevistas personales. Si bien los Asesores Metodológicos (entre los que se encuentra la propia tesista) conforman la Mesa de Trabajo, obviamente no han sido entrevistados para evitar sesgos y mantener la objetividad de la investigación.

A fin de analizar la percepción de los entrevistados acerca del funcionamiento de las reuniones de la Mesa de Trabajo previas a los talleres participativos, se plantearon cuatro aspectos a ser valorados a través de una escala Likert de 5 categorías (desde 1: “muy mala” a 5: “muy buena”). Las variables relevadas fueron: la relación y confianza entre los miembros, el intercambio de opiniones y el consenso en la toma de decisiones, el

método de trabajo y la eficiencia durante las reuniones, y el funcionamiento global de la Mesa de Trabajo durante aquel primer período. Vale aclarar que esta pregunta en particular fue realizada sólo a los cinco entrevistados que cumplían el requisito de haber formado parte de la Mesa de Trabajo durante aquel momento inicial.

En términos generales, puede decirse que la percepción de los entrevistados en relación al funcionamiento de las primeras reuniones de esta estructura organizativa resultó muy buena, ya que el promedio de las respuestas respecto al conjunto de aspectos mencionados arrojó un valor de 4,40 puntos. Asimismo, se realizó un análisis más detallado de la valoración de cada aspecto en particular, para lo cual se calculó la media de las respuestas para cada uno de ellos<sup>71</sup>. En todos los casos las percepciones resultaron muy buenas (media de más de 4 puntos), correspondiendo la más alta al ítem “el intercambio de opiniones y el consenso en la toma de decisiones” (4,60 puntos), seguido por “la relación y confianza entre los miembros” y “el funcionamiento global de la Mesa de trabajo durante este primer período” (ambos con una media de 4,40 puntos), y luego por “el método de trabajo y la eficiencia durante las reuniones” (4,20 puntos).

Respecto a esta consulta inicial, el primer coordinador del PRODESTA mencionó que: “El grupo de trabajo que se armó era muy bueno. La diversidad de integrantes del grupo y con visiones diferentes, aunque entendíamos que el bien común era superior y por ello siempre tratábamos de llegar a un acuerdo. Las primeras reuniones eran más complejas porque había que salir del día a día para planificar a largo plazo y es un ejercicio que no se hace habitualmente. Con la ayuda y el acompañamiento de la Universidad pudimos avanzar. El trabajo previo con los funcionarios fue de un año, para poder concientizarlos sobre la importancia de la planificación. El hecho de que estuviese la Universidad de por medio para esta actividad fue bueno, ya que no éramos los pares los que indicábamos qué hacer o cómo hacer el ejercicio de ponerse a planificar”.

Por otro lado, se buscó analizar la actitud de los entrevistados acerca de la organización y dinámica de los talleres participativos. Para ello se plantearon seis aspectos a ser valorados a través de una escala Likert de 5 categorías (desde 1: “muy inadecuado” a 5: “muy adecuado”). Las variables relevadas respecto a los talleres fueron: la cantidad total realizada, el tiempo de duración, el cumplimiento de objetivos, la metodología general, la organización logística, y los resultados alcanzados.

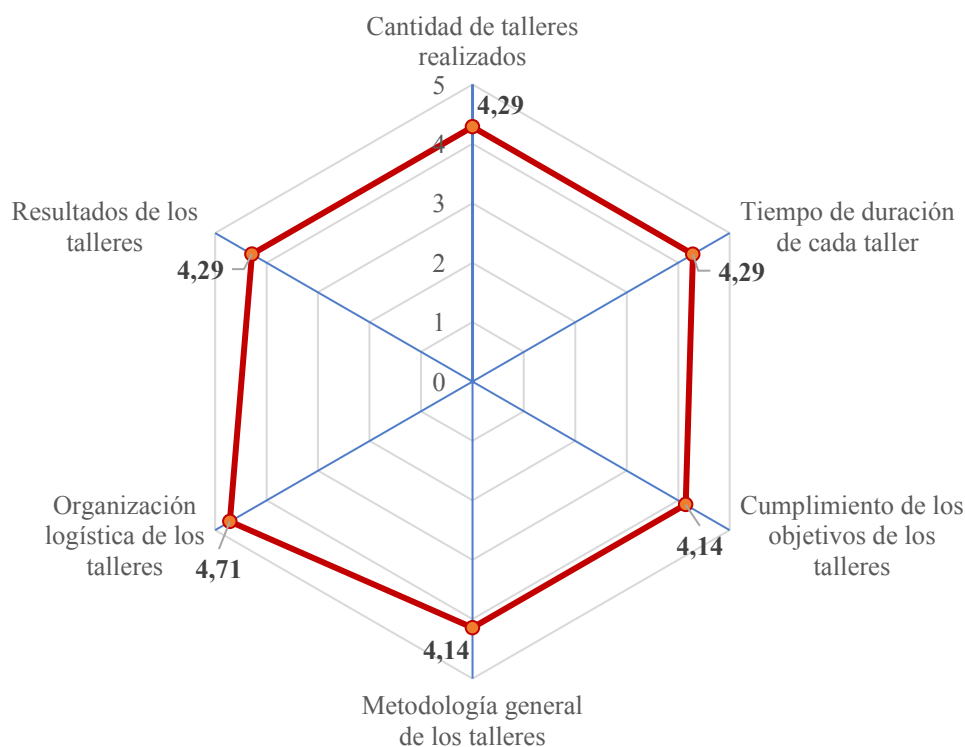
---

<sup>71</sup> Aquí no se consideró necesario realizar un gráfico radial para visualizar los datos, ya que se incluyen sólo cuatro aspectos.

Globalmente, se observa que la actitud de los entrevistados en relación a la organización y dinámica de los talleres participativos resultó muy favorable, ya que el promedio de las respuestas respecto al conjunto de aspectos mencionados fue de 4,31 puntos. A su vez, para analizar en mayor profundidad la actitud sobre cada aspecto en particular, se calculó la media de las respuestas para cada uno. Las mismas se representan en el gráfico radial de la figura IV.14. Como se puede observar, la valoración resultó muy favorable (media mayor a 4) en los seis aspectos relevados. La valoración más alta correspondió a “organización logística de los talleres” (4,71 puntos), y las más bajas a “cumplimiento de los objetivos de los talleres” y “metodología general de los talleres” (ambos con una media de 4,14 puntos).

**Figura IV.14**

*Organización y dinámica de los talleres participativos. Valoración (de los miembros de la Mesa de Trabajo y del ACA) de cada aspecto relevado*



*Fuente: Elaboración propia*

En cuanto a los comentarios registrados en esta pregunta, uno de los entrevistados indicó que considera adecuado que en los talleres se hayan abarcado todas las áreas. Por su parte, el primer coordinador comentó que: “Los talleres fueron los suficientes, y fue

importante entenderlo nosotros para poder transmitirlo a la gente. Participaron 150 instituciones y a veces aprovechaban el lugar para hacer reclamos del día a día. En la metodología la gente respondió muy bien en general, y aunque se produjeron algunos hechos en los que se mezclaban cuestiones políticas puntuales, los mismos conflictos se resolvieron enseguida. El hecho de poder hacer talleres en las localidades dio una visión más generalizada y de que no sólo es de la ciudad cabecera lo que importa, y creo que acercó a la gente al Municipio”.

En la tabla IV.6 se presentan los resultados de las entrevistas a los miembros de la Mesa de Trabajo y del ACA. Las expresiones literales de los entrevistados que se consideraron relevantes o ilustrativas, se mencionan entre comillas manteniendo siempre su anonimato.

**Tabla IV.6**

*Resultados de las entrevistas a los miembros de la Mesa de Trabajo y del ACA*

<b>Aspectos analizados</b>	<b>Resultados</b>
Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marca un rumbo consensuado para el municipio</li> <li>• La metodología propuesta para su elaboración fue muy adecuada</li> <li>• “El resultado del proceso participativo fue satisfactorio, y en algunos aspectos superador de los objetivos planteados”</li> <li>• El trabajo previo a la participación de las instituciones intermedias fue fundamental</li> <li>• “Permite obtener la visión desde otro lugar, no dirigir solo desde el municipio sino de forma compartida con los demás, teniendo en cuenta las problemáticas y objetivos que quieren alcanzar. Le da legitimidad al PRODESTA”</li> <li>• “La participación es una de las principales fortalezas del plan estratégico. Ha permitido que la comunidad se apropie de esta planificación entendiendo que es la única o una de las pocas formas que hace que el PRODESTA se sostenga a través de los años durante la Etapa Sostenible”</li> <li>• “En el Plan Estratégico que se diseñó en 2001 antes del PRODESTA la participación era por invitación. En este caso creo que estuvo más organizado y planificado. En esta oportunidad tuvo más llegada y más apertura”</li> </ul>
Marcha actual del PRODESTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muy buena desde lo organizacional</li> <li>• El primer coordinador plantea que “Es un trabajo lindo poder ver cómo se van cumpliendo las etapas. Ver que lleguen obras que se propusieron en la planificación”.</li> </ul>

---

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Internamente, los cambios de funcionarios municipales y delegados generan complicaciones respecto al conocimiento del PRODESTA y de la planificación de los ejes a cargo</li><li>• Si bien se elaboraron estrategias para continuar con la participación durante la Etapa Sostenible, ésta es marcadamente inferior a la registrada en los talleres presenciales</li><li>• La flexibilidad del Plan Estratégico es necesaria para adecuarse a los cambios de contexto, y el grado que adopta en el PRODESTA es funcional y adecuado</li><li>• La dinámica de la página web es muy acertada y tiene un buen diseño, aunque sería necesario incorporar otras herramientas de comunicación adicionales para llegar mejor a la población</li><li>• Respecto a la ejecución de las actividades, el balance es y sigue siendo muy positivo, sobre todo considerando todo el tiempo transcurrido</li><li>• La Estructura de Gestión resulta adecuada a la Etapa Sostenible que se está transitando</li></ul>
Aciertos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Muy buen vínculo con las instituciones intermedias</li><li>• Ampliación urbana de la ciudad cabecera</li><li>• Preparación previa de los Ejes Estratégicos</li><li>• Formato participativo: modalidad de los talleres, y participación a través de las instituciones intermedias</li><li>• Importancia asignada a la Etapa Sostenible</li><li>• Nuevo diseño de la página web</li><li>• Actualización general del Plan Estratégico que se está llevando a cabo</li></ul>
Errores	<ul style="list-style-type: none"><li>• Discontinuidad de los talleres participativos presenciales durante la Etapa Sostenible</li><li>• Falta de difusión de los informes anuales en la prensa, lo que lleva a que no toda la comunidad esté al tanto de los avances en la ejecución de las actividades planificadas</li></ul>
Aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Es necesario tener un Plan Estratégico para saber hacia dónde ir</li><li>• Posibilidad de ayudar a las instituciones intermedias a desarrollar los planes que ellas mismas tienen y que tal vez no conocíamos</li><li>• “La estrategia del Plan es hacia adentro, pero también hacia afuera; externamente hay que articular con las instituciones para que esa colaboración mutua permita alcanzar objetivos y que no haya interferencias por errores de coordinación, y no se desperdicien esfuerzos y recursos”</li><li>• Es importante darle mayor difusión a las tareas que se realizan desde el municipio, ya que muchas cosas se hacen y no son de público conocimiento</li><li>• A largo plazo es fundamental tener los objetivos claros, para que no sean sólo objetivos políticos sino políticas que atraviesen a los gobiernos y funcionarios de turno</li></ul>

---

---

	<ul style="list-style-type: none"><li>• La posibilidad de que la comunidad participe de manera activa en la propuesta de actividades, supone un importante aprendizaje colectivo</li><li>• Fue muy enriquecedor el hecho de compartir opiniones, conceptos y reflexiones sobre la práctica entre los distintos miembros de la Mesa de Trabajo</li><li>• Importantes aprendizajes personales respecto a: el vínculo y trato con funcionarios y referentes institucionales, el funcionamiento de las distintas áreas municipales, la metodología de PEP, y el modo de evaluación y seguimiento para sostener el proceso en el tiempo</li></ul>
Sugerencias y comentarios	<ul style="list-style-type: none"><li>• Intensificar la difusión y vinculación con las instituciones y la sociedad en general. Se podían incorporar otros canales de comunicación, por ejemplo WhatsApp, que es uno de los más utilizados por las instituciones.</li><li>• Realizar nuevamente charlas y talleres con entidades intermedias, los cuales podrían adoptar una modalidad híbrida (presencial y virtual simultáneamente)</li><li>• Apuntar a una mayor interacción entre las áreas municipales</li><li>• Procurar que todos los referentes de ejes se interioricen en el PRODESTA y lean en profundidad el Plan Estratégico</li><li>• Sensibilizar internamente para que se adopte el Plan Estratégico como herramienta fundamental, y se trabaje sobre objetivos</li><li>• Sensibilizar sobre qué es el PRODESTA, su naturaleza participativa e importancia, en especial cuando ocurren cambios de funcionarios municipales o de autoridades de las instituciones</li><li>• “Hoy en día falta gente que participe en las instituciones, no hay participación. Y por ese motivo podemos ver también que hay menos participación por parte de las instituciones en el PRODESTA”.</li><li>• “En términos generales, la propuesta del proceso de desarrollo estratégico me parece innovadora y situada en la realidad, sólo sería necesario implementar algunos ajustes para que la percepción por parte de la comunidad continúe siendo tan positiva como lo fue en su etapa inicial”</li></ul>

---

*Fuente: Elaboración propia*

#### IV.4.4.4. Conclusiones del relevamiento a los diferentes actores participantes

En los tres incisos anteriores se expusieron los resultados obtenidos en torno al relevamiento de campo realizado a los actores participantes de la Estructura de Gestión del PRODESTA. Aquí se plantean las conclusiones generales a las que se ha podido arribar, y luego en el capítulo VI se toman ciertos elementos y reflexiones particulares, los cuales se suman para plasmar un conjunto de sugerencias metodológicas que contribuyen a abordar con mayor probabilidad de éxito este tipo de procesos.

Por un lado, en lo que respecta a la metodología de PEP empleada en los talleres que tuvieron lugar durante la EPM, los tres conjuntos de actores consultados coinciden en que ha sido muy adecuada. También lo hacen en relación a la importancia y utilidad del PRODESTA, destacando en cada caso distintos aspectos positivos.

Por otro lado, en cuanto a la gestión del PRODESTA durante la ES, las percepciones de los actores vuelven a encontrar algunos puntos en común. Si bien señalan muchas cuestiones favorables, también mencionan otras que aún merecen una reconsideración a fin de obtener mejores resultados. Es el caso de la comunicación y difusión del proceso —tanto hacia la comunidad, como hacia adentro de la Estructura de Gestión y de la Municipalidad—, y de la necesidad de volver a realizar encuentros participativos presenciales para mantener y consolidar vínculos interinstitucionales y actualizar el Plan Estratégico<sup>72</sup>.

En síntesis, este trabajo de campo permite reflexionar críticamente sobre la práctica, a partir de la voz de los actores participantes, y extraer un conjunto de elementos y acciones que contribuyen a robustecer la metodología de implementación territorial de este tipo de procesos. Algunos aprendizajes se relacionan con acciones que se han llevado a cabo y que, al resultar adecuadas o favorables, se recomienda darles continuidad; mientras que otros hacen referencia a cuestiones que deben ser adaptadas e incorporadas.

#### **IV.4.5. Análisis de la participación ciudadana según criterios de legitimidad**

Tal como se anticipó en el capítulo II, en este apartado se realiza un análisis cualitativo de la legitimidad de la participación ciudadana que tuvo y tiene lugar en el PRODESTA, de acuerdo a los criterios propuestos por Guardamagna y Reyes (2019)<sup>73</sup>. Para ello, se irá haciendo referencia a lo detallado en los distintos Procesos de Transformación del Sistema de Puesta de Marcha y del Sistema Sostenible, y a las respuestas obtenidas en la encuestas y entrevistas a los distintos actores. Cabe mencionar que el artículo de estas autoras fue publicado en el momento en que se estaba trabajando en el diseño de los cuestionarios de relevamiento arriba descrito, por lo que al conjunto original de

---

<sup>72</sup> Si bien esto ya se está llevando a cabo, al momento de realizar el relevamiento a las instituciones intermedias, esta acción se encontraba en una etapa muy incipiente y aún no difundida.

<sup>73</sup> En la tabla II.1. se presentaron los tres tipos de legitimidad (a partir de quién participa, del proceso y de los resultados) y los criterios o dimensiones de análisis que se proponen para evaluar cada uno de ellos.

preguntas se decidió incorporar otro adicional para poder evaluar los criterios allí propuestos.

En referencia a la legitimidad *a partir de quién participa*, analizando en primer lugar la *participación de las asociaciones en los órganos formales*, se destaca que las instituciones intermedias locales que participaron de los talleres durante la Etapa de Puesta en Marcha, lo hacen también durante la Etapa Sostenible formando parte de su Estructura de Gestión, específicamente del Área de Participación y Consenso, y del Área de Ejecución. En segundo lugar, en relación a la *representatividad sociodemográfica*, la caracterización presentada de estas organizaciones (por tipo y localidad de radicación) así como la de los referentes institucionales encuestados, permite detectar una adecuada representatividad. En tercer lugar, tanto la amplia convocatoria como la metodología empleada en los talleres y los mecanismos de participación para el SS han contribuido a que todos los participantes, incluso los *colectivos sociales más desfavorecidos*, tengan las mismas posibilidades de acceso, voz y voto, y por lo tanto una idéntica capacidad de influencia durante todo el proceso. Al respecto, cabe recordar la muy positiva valoración obtenida respecto a cómo se llevó a cabo la convocatoria a participar de los talleres.

Respecto a la legitimidad *a partir del proceso*, se destaca la *inclusividad y diversidad* de los participantes, ya que todas las instituciones intermedias del distrito fueron invitadas a participar, independientemente de sus capacidades y de sus recursos. Incluso todas ellas han tenido y continúan teniendo las mismas posibilidades de influir en el proceso, lo que implica una *distribución equitativa del poder*. En esta línea, también se resalta que el Plan Estratégico inicial fue producto de los aportes de todos los actores participantes, en el transcurso de un enriquecedor proceso de *deliberación* y diálogo respetuoso y constructivo. Al respecto, los encuestados han valorado de manera muy positiva el hecho de que en los talleres se dio lugar al diálogo y al intercambio de ideas, y que sus opiniones fueron escuchadas y consideradas. En cuanto a la información del proceso, todo lo acontecido es divulgado en forma sistemática a través de la página web y enviada oportunamente a todos los participantes vía correo electrónico. La facilidad de acceso a la información por parte de todos los actores es un reflejo de su *transparencia*. Respecto al criterio de *adaptabilidad*, podría mencionarse un aspecto exógeno que implicó tomar acción para evitar que el proceso participativo se viera obstaculizado. Se trata de las elecciones generales que tuvieron lugar en octubre de 2015, y que llevaron a decidir establecer un intervalo de tiempo entre los talleres estratégicos y operativos, a fin de no

generar interferencias indeseadas con la coyuntura política. Por último, se evidencia un alto grado de *satisfacción de los participantes con el proceso*, percibido en las valoraciones positivas respecto al desarrollo y resultados de los talleres (reflejadas en el gráfico IV.7).

Finalmente, al hacer referencia a la legitimidad *a partir de los resultados*, se destaca que la *legitimación del resultado* fue efectivizada por los participantes, ya que así lo propone la metodología de PEP utilizada y detallada en el apartado IV.3.5., y a su vez tal legitimación se asegura constantemente en las modificaciones que se realizan al Plan Estratégico, dado que el mecanismo de actualización permanente descrito en el apartado IV.4.5. así lo prevé. Por otro lado, respecto al criterio de *construcción de capacidad institucional*, las autoras proponen analizar la adquisición por parte de los participantes de nuevos conocimientos y el establecimiento de nuevas relaciones sociales. En esta línea, vale mencionar la valoración altamente positiva de los encuestados respecto a la utilidad de los talleres para mejorar su conocimiento del distrito y para relacionarse con otras instituciones. Recuérdese que incluso algunos de los participantes afirman haber creado vínculos interinstitucionales efectivos que se mantuvieron en el tiempo. En cuanto a la *confianza en las instituciones*, esta ha sido una de las cuestiones que surgió explícitamente en el relevamiento a las instituciones locales como respuesta a la pregunta abierta, acerca de las ventajas de la participación ciudadana (ver figura IV.13). Por último, se evidencia un alto grado de *satisfacción de los participantes con los resultados*, lo que se refleja en la consideración de que el PRODESTA podría contribuir en un muy alto grado al desarrollo del distrito, y en las valoraciones positivas respecto a la marcha actual del proceso.

En suma, los resultados presentados y analizados permitirían afirmar que el PRODESTA posee una participación adecuada a la luz de los distintos criterios de legitimidad de los procesos de participación ciudadana propuestos por Guardamagna y Reyes (2019).

## **IV.5. Conclusiones del capítulo**

De acuerdo con todo lo expuesto en esta sección y en base a la definición de “éxito de un PPDM” esbozada en el capítulo III, es posible concluir que el PRODESTA es (al menos hasta el momento) un PPDM altamente exitoso, ya que:

- a. Continúa manteniéndose operativo en el tiempo.
- b. Se mantienen vinculados los actores principales, y cumpliendo adecuadamente su rol.
- c. Se ha ejecutado desde entonces una alta proporción de las actividades planificadas, y se ha logrado gran parte de los objetivos propuestos.
- d. Se ha avanzado en la instalación de una cultura de desarrollo en el territorio y en la ampliación de las capacidades locales para el desarrollo (graduados locales de la Diplomatura en Desarrollo Local y la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional), y también, debido a los talleres participativos, se ha fortalecido el capital social local.

Asimismo, todo esto se complementa con las opiniones y percepciones favorables que de los distintos aspectos analizados presentan los actores, y con el análisis de la legitimidad de la participación ciudadana.

La mejor demostración de que el PRODESTA resulta ser un PPDM con un alto grado de éxito y reviste utilidad para los actores involucrados, es que aún se mantiene vivo y activo, e incluso se encuentra transitando una segunda instancia de actualización participativa. En otras palabras, hay claros indicios de que el proceso continúa en marcha, se revisa a sí mismo, realiza un balance de lo actuado y se replanifica periódicamente.

Es por todos estos elementos que se considera válido tomar a esta experiencia como una fuente de aprendizaje continuo que, a través de su análisis y reflexión crítica sobre lo actuado y alcanzado, permite extraer un conjunto de sugerencias metodológicas con el fin de mejorar la práctica territorial.

## **CAPÍTULO V**

### **PROBLEMÁTICAS QUE PUEDEN SUSCITARSE EN UN PPDM**

En el presente capítulo se exponen y analizan las principales problemáticas o factores que pueden presentarse durante el desarrollo de un PPDM y conspirar contra su éxito, entendiendo a esto último en los términos discutidos en el apartado III.1.2. Las problemáticas que aquí se plantean fueron detectadas a partir de tres fuentes: la revisión de la literatura en el tema (capítulo II), el análisis de experiencias previas<sup>74</sup>, y la experiencia propia adquirida durante la ejecución del PRODESTA hasta la fecha (capítulo IV), proyecto del que prácticamente desde su mismo inicio la tesista participó como miembro del equipo asesor y como tal, también de la Mesa de Trabajo que coordina el programa. A lo largo del capítulo, al presentar cada problemática, se aclarará si esta tuvo lugar o no durante el desarrollo del PRODESTA.

En primer lugar, en la sección V.1 se presentan aquellas problemáticas que son transversales a la organización PPDM —algunas internas y otras provenientes del ambiente externo—. Luego, se analizan las que pueden surgir específicamente durante la Etapa Preliminar (EP) en la sección V.2, la de Puesta en Marcha (o Sistema de Puesta en Marcha, SPM) en la sección V.3, y la Sostenible (o Sistema Sostenible, SS) en la sección V.4. También, como se verá, en su mayoría estas problemáticas podrían ser consideradas como efectos entrópicos que, de no ser adecuadamente contrarrestados con acciones negentrópicas, terminarían dificultando el adecuado funcionamiento de este tipo de programas. Finalmente, en la sección V.5 se presentan las conclusiones del capítulo.

#### **V.1. Problemáticas transversales al PPDM**

Como ya se indicó, en esta sección se mencionan aquellas problemáticas que no son particulares de una instancia del PPDM, sino que podrían aparecer en cualquier momento, y hasta ocurrir en varias ocasiones. Al ser de distinto tipo, se las presenta aquí organizadas

---

<sup>74</sup> Tales experiencias, asesoradas metodológicamente por la UPSO, fueron: el Programa Piloto de Desarrollo Distrital (PPDD) de Pellegrini, ejecutado entre los años 2004 y 2008; y el Programa de Desarrollo Local (PDL) de Salliqueló, entre los años 2005 y 2008. El análisis de estas experiencias puede consultarse en Porras (2013), y en Chrestia, Porras, Kreder y Porras (2022).

en cinco apartados, y se agrupan particularmente en el primero aquellas que pueden atribuirse a efectos entrópicos y englobarse en un modelo cualitativo. Cuando corresponda (tanto en el presente capítulo como en el siguiente) se hará referencia a las variables definidas en dicho modelo, empleando la notación presentada en las ecuaciones que lo componen.

### **V.1.1. Disminución en el tiempo de la energía que sostiene la participación de los distintos actores, y factores que inciden en ella**

La primera problemática transversal a la que se hará referencia corresponde a la disminución de la motivación (o energía) que presentan de los distintos actores para participar (y/o continuar participando) del PPDM. Cabe destacar que en el PRODESTA esta problemática no tuvo lugar, tal como se mencionó en el apartado IV.4.3 del capítulo IV, al analizar la participación de los actores y su sostenimiento en el tiempo.

Si la etapa preliminar se realiza adecuadamente, siguiendo los lineamientos presentados en la sección III.2, es posible asumir que los principales roles de un PPDM (Promotor, Asesor Metodológico y Beneficiario Activo), serán desempeñados por los actores ideales<sup>75</sup> (el Gobierno Local, la Universidad o Institución Académica de la región y los representantes de las instituciones intermedias locales, respectivamente). En cada momento del programa, cada uno de estos actores tendrá un determinado nivel de motivación o interés, que los induce a permanecer (o no) vinculados y participativos. A este particular interés por colaborar activamente en el proceso se le dará en adelante el nombre global de *energía PPDM*, y por ende cobra importancia el análisis de aquellos elementos o factores que puedan tener un efecto inductor o desalentador sobre la misma, ya que llevan a ciertos actores a ir involucrándose con mayor o menor intensidad en el programa. Por supuesto, ya la metodología de trabajo adoptada para llevar adelante el PPDM debería contener iniciativas que impacten positivamente (en forma directa o indirecta) sobre la energía de los actores, aumentándola; pero la propuesta de esta sección es analizar también aquellos factores que generan una eventual pérdida de interés o disminución de energía de los actores principales del proceso. Algo más adelante, en el capítulo VI, este análisis permitirá explicar de un modo más ordenado qué puede hacerse

---

<sup>75</sup> Como ya se mencionó en el tercer Lineamiento Metodológico Inicial del capítulo III, y se ampliará en el capítulo VI.

desde el mismo PPDM para contrarrestar estos efectos, y fortalecer así la energía de esos actores.

El de “energía” es un término que se usa frecuentemente en el Enfoque Sistémico de la Administración, aunque se le asignen distintas acepciones, como ya se mencionó en el capítulo II. Más aún, la perspectiva entrópica permite plantear que todo sistema abierto necesita reabastecerse permanentemente de energía del ambiente externo para continuar funcionando y produciendo resultados en busca de sus objetivos<sup>76</sup>. En lo que sigue, a esa *energía PPDM* que presenta cada actor se la denotará con el símbolo “ $\varepsilon$ ”. Como es natural, se asume que por distintas razones  $\varepsilon$  puede aumentar o disminuir, y que en los momentos adecuados podrá ser gastada o invertida en dicho programa. Este planteo se correspondería con lo que Katz y Kahn (1997) refieren como la necesidad de un flujo continuo (desde el ambiente hacia el sistema) de un insumo de mantenimiento particular: la energía humana.

En lo que resta de este apartado se presentarán los factores intervinientes y de qué manera se induce la acumulación o desacumulación (que podría asumirse también como acumulación negativa) de  $\varepsilon$  en los diferentes actores principales de un PPDM. Estas funcionalidades o interrelaciones se plantearán en términos de un modelo cualitativo, consistente en una ecuación que exprese la  $\varepsilon$  de cada actor como una función de los principales factores que inciden en su magnitud. En términos globales, para el  $n$ -ésimo actor principal “ $n$ ” ( $\varepsilon_n$ ), cada una de esas ecuaciones tomaría el formato general de la ecuación [1]:

$$\varepsilon_n = f(\varepsilon_n^i, x_{1n}, x_{2n}, \dots, x_{jn}) \quad [1]$$

Donde:

$\varepsilon_n^i$  = Energía intrínseca del  $n$ -ésimo actor principal

$x_{jn}$  =  $j$ -ésimo factor ambiental que incide sobre la  $\varepsilon$  del  $n$ -ésimo actor principal

El modelo así expresado es en sí mismo una definición de  $\varepsilon_n$  que toma en cuenta el aporte de los factores individuales y también externos (o ambientales) al total de la energía del  $n$ -ésimo actor. En primer lugar, se engloban aquí en el término  $\varepsilon_n^i$  todas las

---

<sup>76</sup> Al respecto, pueden consultarse los siguientes autores: Morúa Ramírez (2015), Guízar Montúfar (2013), Chiavenato (2007), Katz y Kahn (1997) y Burgos (1992).

contribuciones que, provenientes sólo de las características individuales y de las circunstancias personales del  $n$ -ésimo actor principal, influyen sobre su *energía PPDM*. Ciertamente, la composición de  $\varepsilon_n^i$  podría ser motivo de un estudio más detallado, también ser a su vez desdoblada en varios términos. Pero semejante nivel de detalle, por su naturaleza, no aportará al objetivo último de este modelo cualitativo, que no es actuar sobre las energías intrínsecas de los actores sino el de derivar recomendaciones metodológicas que permitan modificar factores ambientales que, a su manera, influyan sobre su *energía PPDM* total, o  $\varepsilon_n$ . Otra forma, esta vez matemática, de conceptualizar  $\varepsilon_n^i$  sería definirlo como el valor al que tiende  $\varepsilon_n$  cuando el resto de los factores (ambientales o externos), por sus valores positivos en algunos casos y negativos en otros (y suponiendo que son efectos aditivos), tiendan a neutralizarse entre sí. En ese caso sería:

$$\sum_1^j(x_{1n}, x_{2n}, \dots, x_{jn}) \rightarrow 0 \quad \Rightarrow \quad \varepsilon_n \rightarrow \varepsilon_n^i \quad [2]$$

Como se verá, que en el presente trabajo la energía de cada actor relevante  $\varepsilon_n$  pueda expresarse mediante una funcionalidad del tipo de la ecuación [1], resultará de gran utilidad para extraer conclusiones metodológicas que faciliten la implementación y sostenimiento en el tiempo del PPDM. Hay otras cuestiones que también vale la pena remarcar en este punto. En principio, el hecho de que algunos factores ambientales acumulan y otros desacumulan energía, conduce a aceptar que  $\varepsilon_n$  adoptará en el tiempo distintos valores, que pueden incluso ser negativos. De esta manera, valores estrictamente positivos ( $\varepsilon_n > 0$ ) indicarían que el actor  $n$  tiene energía para invertir en el PPDM, la que será mayor o menor dependiendo de su magnitud, pero que lo mantendrá vinculado al proceso y cumpliendo su rol (o que estará dispuesto a vincularse si aún no lo estuviera). En cambio, un  $\varepsilon_n \leq 0$  revelaría que el actor  $n$  no posee energía para invertir en el PPDM y por lo tanto dejaría momentáneamente de participar, al menos de manera activa (o no estaría en ese momento dispuesto a vincularse si es que aún no lo estuviera).

Por supuesto, y como es natural que suceda en una modelización, en las expresiones de la energía correspondientes a los distintos actores no se incluyen de manera explícita todas las variables que podrían eventualmente influir en ella. Algunas porque sus potenciales aportes serían marginales, y otras porque ya se encuentran englobadas en los factores sí indicados, como sería el caso de aquellas que están contenidas en las respectivas energías intrínsecas. De todas formas, lo que aquí interesa es que se han

incluido en forma explícita aquellas variables independientes que facilitan un posterior análisis conceptual del fenómeno en estudio, y que permiten en muchos casos derivar recomendaciones metodológicas útiles para contribuir al funcionamiento sostenible del programa de desarrollo municipal en curso.

A partir de las expresiones de energía correspondientes a cada uno de los actores, es interesante analizar cómo evoluciona en el tiempo cada factor, recordando que buena parte de ellos está sujeta al fenómeno global de la entropía, que hace que a menos que se intervenga eficazmente en sentido contrario, el valor de  $\varepsilon_n$  tenderá a disminuir en el tiempo. En el análisis que sigue, el modelo será de utilidad para explicar ordenadamente cómo determinadas conductas o acciones podrían sostener o incrementar la  $\varepsilon$  que posee cada actor y potenciar, o al menos evitar que merme su participación a lo largo del programa. En suma, se trata de un modelo cualitativo que resume la dependencia de  $\varepsilon_n$  respecto de un conjunto de variables. Como se verá más adelante, este modelo ha resultado de gran utilidad a los fines de la presente Tesis, al facilitar el descubrimiento de ciertas pautas metodológicas que contribuyen a optimizar el funcionamiento de un PPDM.

En los tres incisos que conforman este apartado se plantea, a través de expresiones del tipo de la ecuación [1], cuáles son los factores que influyen en la energía de cada uno de los actores principales y de qué manera lo hacen. Como se indicó, estas expresiones servirán de base para el desarrollo del capítulo VI, donde se propone un conjunto de mecanismos negentrópicos que contribuyen a la acumulación de  $\varepsilon$  en cada caso.

Cabe recordar que en este modelo se considera que cada rol es desempeñado por el actor ideal, algo que suele ser usual en las experiencias a escala, y que de hecho, debería buscarse. Es por ello que en el planteo de los tres incisos que siguen es indistinto hacer referencia al rol o al actor. En el caso de un PPDM donde estos roles fuesen desempeñados por actores que no fuesen los ideales, deberá analizarse si los factores que aquí resultan de interés mantienen o no su relevancia, y de ser necesario, replantearlos. Aun así, el enfoque general del análisis conserva su utilidad práctica.

#### V.1.1.1. Factores que inciden en la energía del Gobierno Local

Un simple análisis de situación permite inferir que el interés del GL hacia el PPDM, en tanto Promotor del mismo (en adelante denominado “energía del GL” o simplemente “ $\varepsilon_{GL}$ ”), en principio varía a lo largo del proceso, y que esa variación ocurre por la

influencia de un conjunto de factores de distinta naturaleza. El impacto de estos factores sobre  $\varepsilon_{GL}$  puede resumirse a través de la ecuación [3], que como puede observarse es del tipo de la ecuación [1]:

$$\varepsilon_{GL} = f(\varepsilon_{GL}^i, PSc_{GL}(S_C), Pid_{GL}(Id(Pv_{GL})), PCp_{GL}(S_C), Ce_{GL}, In_{GL}) \quad [3]$$

Donde:

$\varepsilon_{GL}^i$  = Energía intrínseca del GL

$PSc_{GL}(S_C)$  = Percepción del GL del grado de satisfacción de la comunidad con el PPDM; donde  $S_C$  = Grado de satisfacción de la comunidad con el PPDM (y es función a su vez de otras variables, reflejadas en la ecuación [4])

$PId_{GL}(Id(Pv_{GL}))$  = Percepción del GL del grado en que la comunidad lo identifica como líder del PPDM, donde  $Id$  = Grado en que la comunidad identifica al GL como líder del PPDM, a su vez función de  $Pv_{GL}$  = Participación “visible” del GL en el PPDM

$PCp_{GL}(S_C)$  = Percepción del GL del costo político (presente y futuro) de discontinuar el PPDM; donde  $S_C$  = Grado de satisfacción de la comunidad con el PPDM, ya mencionada

$Ce_{GL}$  = Costo económico relativo del PPDM

$In_{GL}$  = Ingresos incrementales generados por el PPDM

En lo que hace a las variables independientes que inciden en la acumulación de energía del GL (nótese que aquí se eligió hacer referencia al actor), y analizándolas en el orden en que se presentan en la ecuación [3], la primera de ellas,  $\varepsilon_{GL}^i$ , representa a la energía intrínseca que en ese momento posee el GL, definida según las ecuaciones [1] y [2]. Se trata de una variable compleja, ya que engloba a un conjunto de características personales y motivos internos del GL, como podrían ser la satisfacción que le brinda liderar un programa que contribuye al bienestar de su pueblo, el grado de patriotismo local que posee, la motivación provocada por el auge que en ese momento se esté dando al uso de herramientas de planificación, entre otros. En previsión de que un nuevo gobierno local llegase con mala disposición hacia el PPDM, se asume que  $\varepsilon_{GL}^i$  puede en principio tomar cualquier valor, positivo o negativo, y que además puede variar con el tiempo. En cualquier caso, es entendible que la relación entre esta variable y la

dependiente  $\varepsilon_{GL}$  sea directa, lo que en términos matemáticos podría expresarse a partir de la derivada parcial positiva:  $\frac{\partial \varepsilon_{GL}}{\partial \varepsilon_{GL}^t} > 0$ .

La segunda variable independiente,  $PSc_{GL}(S_C)$ , si bien indica la percepción que tiene el GL sobre el grado de satisfacción de la comunidad con el PPDM, a los fines del modelo se asumirá que esta variable depende del “verdadero” grado de satisfacción de la comunidad con el PPDM (que aquí se denota como  $S_C$ ) y su relación es directa, por lo que  $\frac{dPSc_{GL}}{dS_C} > 0$ . En estos procesos lo normal es inferir que cuanto más satisfechos estén los habitantes con el programa, mayor será su apoyo a la gestión de quien lo promueve y, en consecuencia, si el GL percibiera que  $S_C$  aumenta, eso incrementaría su energía. Esta situación podría expresarse como  $\frac{\partial \varepsilon_{GL}}{\partial PSc_{GL}} > 0$ .

La tercera variable,  $PId_{GL}(Id(Pv_{GL}))$  resulta muy importante<sup>77</sup>. Representa la percepción del GL del grado en que la comunidad lo identifica como líder del PPDM. Esta variable independiente muestra una relación directa con la dependiente  $\varepsilon_{GL}$  (esto es:  $\frac{\partial \varepsilon_{GL}}{\partial PId_{GL}} > 0$ ). Al igual que en el caso anterior, es razonable suponer que esta percepción también posee una correlación positiva con el “verdadero” grado  $Id$  con el que la comunidad identifica al GL como líder del PPDM, por lo que resulta que  $\frac{dPId_{GL}}{dId} > 0$ . La inclusión de esta variable surge de reconocer que el hecho de que la comunidad esté satisfecha con el PPDM no es condición suficiente para que se exprese a través de un mayor apoyo al GL. Ese apoyo también dependerá del grado en que ésta reconozca su liderazgo sobre el programa. Y en términos de acumulación de  $\varepsilon_{GL}$ , lo importante es la percepción que el GL tenga de tal circunstancia<sup>78</sup>. Obviamente,  $Id$  aumentará a medida que aumente la participación “visible” (ante la comunidad) del GL en las distintas instancias del PPDM ( $Pv_{GL}$ ), es decir:  $\frac{dId}{dPv_{GL}} > 0$ .

Siguiendo con la descripción de las variables independientes de la ecuación [3],  $PCp_{GL}(S_C)$  representa la percepción del GL respecto al costo político (presente y futuro) que conllevaría la decisión de discontinuar el PPDM, eventualmente medido en términos de apoyo de los votantes a su continuidad en la gestión. Aquí es dable asumir que cuanto

<sup>77</sup> Al respecto, puede consultarse el trabajo de Porras, Porras y Chrestia (2017).

<sup>78</sup> Aquí se insiste en la importancia de las percepciones sobre distintos factores de la ecuación [3], lo que más adelante se volverá a repetir al plantear las ecuaciones del resto de los actores. Esto es natural: para que el aumento de energía de cualquiera de ellos suceda, no basta con la ocurrencia de un hecho determinado, sino que también es necesario que el actor perciba que ese hecho está teniendo o ha tenido lugar.

más satisfecha esté la comunidad con el PPDM (mayor valor de  $S_C$ ), mayor será esta variable (luego,  $\frac{dPCp_{GL}}{dS_C} > 0$ ). Es decir, percibirá que detener o dejar de promover el programa podría desencadenar un efecto de “voto castigo”. Debido a esta situación, se podría asumir que cuanto mayor sea  $PCp_{GL}$  mayor será también el interés de este actor por mantener el PPDM en marcha (esto implica que  $\frac{\partial \varepsilon_{GL}}{\partial PCp_{GL}} > 0$ ). Como se verá, esta variable cobra especial relevancia cada vez que se produce un cambio político en la conducción municipal.

La variable independiente abreviada como  $Ce_{GL}$ , se refiere al costo económico relativo que el PPDM le representa al GL. Es decir, son todos aquellos recursos que debiera invertir para poner en marcha y mantener en funcionamiento el programa, en relación a los recursos de los que dispone. Nótese que esta variable guarda una relación inversa con  $\varepsilon_{GL}$ , es decir: a mayor  $Ce_{GL}$ , menor  $\varepsilon_{GL}$ , o también  $\frac{\partial \varepsilon_{GL}}{\partial Ce_{GL}} < 0$ .

Por último, la variable independiente  $In_{GL}$  representa a los ingresos incrementales generados por el PPDM. Básicamente, todos aquellos fondos que el GL ha logrado gestionar (e incluso aquellos a los que cree que puede acceder), gracias al hecho de tener en marcha un PPDM en su municipio. Por ejemplo, subsidios de fondos provinciales, nacionales o internacionales para financiar el funcionamiento general del programa, o subsidios específicos para la ejecución de una o más actividades contenidas en el Plan Estratégico. Esta variable se relaciona de manera directa con  $\varepsilon_{GL}$ , es decir:  $\frac{\partial \varepsilon_{GL}}{\partial In_{GL}} > 0$ .

Aunque con las descripciones realizadas se posee un panorama completo de los elementos que contiene la ecuación [3], y que serán empleados en el capítulo VI, es posible completar la información a usar en adelante. Desagregando la variable  $S_C$  correspondiente al grado de satisfacción de la comunidad con el PPDM que, como se vio, impacta en dos de las variables arriba mencionadas, se desprende que, entre otros factores, sobre su magnitud global inciden los tres que se indican en la ecuación [4]:

$$S_C = f(IA_C, C_C, E_C) \quad [4]$$

Donde:

$IA_C$  = Impacto global de las actividades ya ejecutadas en el marco del PPDM sobre el bienestar de la comunidad

$C_C$  = Grado de conocimiento de la comunidad respecto a la ejecución de actividades en el marco del PPDM

$E_C$  = Grado de cumplimiento de las expectativas de la comunidad respecto del PPDM

La variable  $S_C$  debe ser entendida como el grado de satisfacción promedio de la comunidad con lo realizado hasta el momento en el marco del PPDM. Teniendo en cuenta que, en principio, la satisfacción individual respecto al programa sería diferente para cada uno de los habitantes. Las tres variables independientes de la ecuación [4] —el impacto global de las actividades ya ejecutadas en el marco del PPDM sobre el bienestar de la comunidad ( $IA_C$ ), el grado de conocimiento de la comunidad respecto a la ejecución de tales actividades ( $C_C$ ), y el grado de cumplimiento de las expectativas de la comunidad respecto del PPDM ( $E_C$ )—, son consideradas también como promedios, y guardan una relación directa con  $S_C$  (es decir:  $\frac{\partial S_C}{\partial IA_C} > 0$ ,  $\frac{\partial S_C}{\partial C_C} > 0$  y  $\frac{\partial S_C}{\partial E_C} > 0$ ).

El modelo cualitativo planteado asume que el valor de sus variables independientes en principio varía en el tiempo, por lo cual el hecho de que un mismo GL continúe en la gestión municipal no implica necesariamente que la intensidad de su interés y consecuente apoyo al PPDM se mantendrán constantes. De hecho, puede aumentar o disminuir, y hasta incluso desaparecer por completo. Y que el GL pierda su interés por el PPDM (o su energía  $\varepsilon_{GL}$ ), implicaría que deje de cumplir su rol de Promotor, y por ende de aportar (o gestionar la obtención de) los recursos específicos necesarios para mantener al programa en funcionamiento, ejecutando las actividades planificadas. En otras palabras, en la práctica el programa se detendría.

#### V.1.1.2. Factores que inciden en la energía del Asesor Metodológico

En este inciso corresponde describir los factores principales que impactan sobre el nivel de interés del equipo de personas que desempeñan el rol de Asesor Metodológico<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Ciertamente el AM podría ser una única persona, aunque en general se trata de equipos multidisciplinarios, liderados por un miembro de la Institución Académica con experiencia y trayectoria en la temática. Aun en este último caso, el planteo que se realiza en este inciso seguiría siendo válido ya que, aunque algunos de los factores que se mencionan podrían influir sólo en uno o algunos de los miembros del equipo asesor, todas las decisiones (y en particular la de seguir o no vinculado al PPDM) son tomadas en nombre del equipo en su conjunto. Es decir, más allá de cómo esté conformado el grupo, quién lo lidere o cómo sean sus procesos de toma de decisiones, cada resolución es, en cualquier caso, una sola. Incluso puede ocurrir que, para alguno de los miembros del equipo asesor, su nivel de *energía PPDM* individual

en el PPDM. En la práctica, en general estos expertos no sólo pertenecen, sino también representan a una Institución Académica. Los cambios de esta variable en el tiempo, a la que se denominará en adelante “energía del AM” o “ $\varepsilon_{AM}$ ”, se asumirá que dependen en gran medida del valor de seis variables, lo que se expresa en la siguiente ecuación:

$$\varepsilon_{AM} = f(\varepsilon_{AM}^i, R_{AM}, PVe_{AM}, PE_{AM}, Cd_{AM}, C_{AM}) \quad [5]$$

Donde:

$\varepsilon_{AM}^i$  = Energía intrínseca del AM

$R_{AM}$  = Retribución al AM por su trabajo en el PPDM

$Pe_{AM}$  = Percepción del AM de la valoración externa, académica y/o profesional, de lo realizado en el marco del PPDM

$PE_{AM}$  = Percepción del AM respecto al nivel de éxito (presente y/o futuro) del PPDM

$Cd_{AM}$  = Compromiso del AM con el desarrollo del territorio de interés

$C_{AM}$  = Costo, en tiempo y/o esfuerzo, que le exige su participación en el PPDM

La primera variable,  $\varepsilon_{AM}^i$ , vuelve a representar la energía intrínseca, esta vez del AM (nótese que aquí se eligió hacer referencia al rol), cuya naturaleza ya fuera indicada en las ecuaciones [1] y [2] de la introducción de este apartado. Cabe volver a remarcar aquí que lo que en términos genéricos se denominó equipo asesor, puede estar integrado por un número más o menos grande de individuos, o incluso ser unipersonal. En cualquier caso, el equipo siempre tendrá una energía positiva o negativa propia (aquella que tendría en la eventualidad de que los demás factores externos se cancelen mutuamente), que contribuirá en su decisión de continuar o discontinuar su participación en el proyecto. Esto aun cuando en el transcurso del PPDM puedan variar (total o parcialmente) los actores que cumplen este rol, lo que seguramente modificará el  $\varepsilon_{AM}^i$  del equipo. En el modelo se asume que  $\varepsilon_{AM}^i$  puede adoptar valores positivos o negativos, y que se relaciona en forma directa con  $\varepsilon_{AM}$ , es decir que  $\frac{\partial \varepsilon_{AM}}{\partial \varepsilon_{AM}^i} > 0$ .

---

sea nulo o negativo, llevando a que decida dejar de formar parte de él. Sin embargo, si esa baja no impidiera que el equipo continúe funcionando como tal, esta situación sería irrelevante a los fines del análisis que aquí se plantea.

La segunda variable,  $R_{AM}$ , corresponde a la retribución que obtiene el AM por su trabajo en el PPDM, la que en general ya está prevista en el convenio. Este estipendio, aunque obviamente no será lo único que lo movilice, funcionará como un incentivo directo sobre su energía (es decir:  $\frac{\partial \varepsilon_{AM}}{\partial R_{AM}} > 0$ ).

La tercera variable independiente,  $PVe_{AM}$ , representa la percepción del AM respecto de la valoración externa, sea académica y/o profesional, que se asignará a las tareas que está realizando en el marco del PPDM. Si este actor percibe que su participación en este tipo de experiencias es y será valorada positivamente en su ámbito de desempeño laboral, y será tomada en cuenta como un antecedente importante para su carrera (académica y/o profesional), es natural que se vea motivado a involucrarse. Por ello, se asume que  $\frac{\partial \varepsilon_{AM}}{\partial PVe_{AM}} > 0$ .

La cuarta variable,  $PE_{AM}$ , representa la percepción que tiene el AM respecto al nivel de éxito (tanto presente como futuro) del PPDM. Si éste considera que la marcha del programa es satisfactoria, y/o vislumbra potencial de éxito futuro, estará motivado a continuar desempeñando su rol, lo que implica que esta variable se relaciona de manera directa con  $\varepsilon_{AM}$  ( $\frac{\partial \varepsilon_{AM}}{\partial PE_{AM}} > 0$ ). Este factor intenta reflejar el hecho de que los logros del trabajo realizado son retributivos en sí mismos, y se convierten en una fuente de motivación para este actor. También es lógico pensar que la Institución Académica a la que pertenece el AM tenderá a valorizar en mayor medida aquellas experiencias cuya marcha sea satisfactoria, por lo cual también le resultará importante que el programa sea exitoso<sup>80</sup>.

Asimismo, es posible pensar que el AM presenta (y/o potencia con el correr del tiempo) cierto compromiso con el desarrollo del territorio donde se lleva a cabo el PPDM del que participa. Se asume que, por su naturaleza, esta quinta variable indicada como  $Cd_{AM}$  se vinculará en forma directa con  $\varepsilon_{AM}$  ( $\frac{\partial \varepsilon_{AM}}{\partial Cd_{AM}} > 0$ ). Si el rol de AM es desempeñado por el actor ideal —esto es, un grupo de expertos que pertenezca a la Universidad (u otro ámbito especializado) de la región—, es esperable que presente un elevado grado de compromiso, dado que ya conocería (y eventualmente compartiría) buena parte de la historia, la cultura, los valores y la idiosincrasia del territorio.

---

<sup>80</sup> Pudiendo considerar el *éxito* según lo definido en el apartado III.1.2 del capítulo III, o de acuerdo a cualquier otro significado que el AM le adjudique, ya que se trata de un concepto subjetivo.

Finalmente, la variable  $C_{AM}$  representa el costo, en términos de tiempo y/o esfuerzo, que le exige su participación en el PPDM. A medida que el AM considere que este costo es elevado, disminuirá su interés por involucrarse; esto implica que  $\frac{\partial \varepsilon_{AM}}{\partial C_{AM}} < 0$ .

Lo interesante de este modelo es que pone de relieve la importancia de un conjunto de factores, permitiendo reconocer que, además de la propia retribución de su trabajo, también el tiempo y esfuerzo demandado por su participación son cuestiones que influyen en la motivación del equipo asesor. Esto mismo es reconocido por Barroso González (2000), quien hace referencia al importante desgaste de los técnicos como una de las dificultades que presenta la planificación estratégica.

#### V.1.1.3. Factores que inciden en la energía de los Beneficiarios Activos

Tal como se adelantó en el capítulo III, en la presente Tesis se considera que la comunidad no sólo es beneficiaria del PPDM, sino que al mismo tiempo algunos de sus miembros participan en forma directa del proceso, cumpliendo el rol de *Beneficiario Activo (BA)*. En el Sistema de Puesta en Marcha, específicamente durante el proceso de planificación estratégica, el rol de BA adquiere preponderancia. Pero su participación no debiera concluir aquí, y más adelante se analizará en detalle la importancia de que la misma se mantenga durante el Sistema Sostenible. Si bien en el capítulo VI se planteará la discusión de quiénes son los actores ideales para desempeñarse en este rol, para proseguir con la explicación es necesario recordar que son los representantes de las instituciones intermedias del territorio objeto de desarrollo.

Resulta interesante analizar qué ocurre concretamente con el interés de estas instituciones intermedias y no de la comunidad en general, ya que esta última no desempeña ningún papel específico en el PPDM, sino que en principio, es simplemente destinataria de las mejoras en la calidad de vida que acontecen por tener el programa en funcionamiento. En cambio, las instituciones en su rol de BA sí cumplen un papel específico, por lo que cobra relevancia el hecho de que se mantengan vinculadas al PPDM desempeñándolo adecuadamente, cuestión que dependerá de su interés hacia el programa, es decir, de la “energía del BA” o “ $\varepsilon_{BA}$ ” (nótese que aquí se eligió hacer referencia al rol).

Antes de proceder a explicar el modelo, es importante realizar una aclaración. A diferencia de lo señalado para los casos del GL y del AM, los BA no representan un equipo coordinado por un líder que toma decisiones en nombre y representación de todos los que lo integran. Por el contrario, los referentes de las distintas instituciones de la

comunidad en general son independientes entre sí (cada uno toma sus propias decisiones), por lo que la incidencia de cada factor sobre  $\varepsilon_{BA}$  podría llegar a ser diferente en cada caso. Por ende, y para garantizar que seguirán participando, vale pena representar un modelo que analice los factores que actúan sobre la energía del  $n$ -ésimo Beneficiario Activo ( $BA_n$ ), asumido como un referente “tipo” de una institución local y de esta forma analizar cualitativamente cuáles son las variables que influirían en la variación de su energía ( $\varepsilon_{BA_n}$ ):

$$\varepsilon_{BA_n} = f(\varepsilon_{BA_n}^i, VI_{BA_n}, PM_{BA_n}, PVo_{BA_n}, C_{BA_n}) \quad [6]$$

Donde:

$\varepsilon_{BA_n}^i$  = Energía intrínseca del  $BA_n$

$VI_{BA_n}$  = Valoración del  $BA_n$  de la importancia del PPDM en el desarrollo del territorio

$PM_{BA_n}$  = Percepción del  $BA_n$  respecto de la buena marcha del PPDM

$PVo_{BA_n}$  = Percepción del  $BA_n$  sobre cuánto se valora su opinión dentro del PPDM

$C_{BA_n}$  = Costo, en tiempo y/o esfuerzo, que le insume participar en el PPDM

La primera variable,  $\varepsilon_{BA_n}^i$ , representa la energía intrínseca que posee el  $BA_n$ , entendida según lo mencionado en la introducción de este apartado y lo ya descrito para el resto de los roles. Se asume que se relaciona en forma directa con  $\varepsilon_{BA_n}$  (es decir,  $\frac{\partial \varepsilon_{BA_n}}{\partial \varepsilon_{BA_n}^i} > 0$ ). Aunque no necesariamente será así, podría esperarse que para estos actores este término sea positivo (ya que, por ejemplo, quienes participan en organizaciones de la sociedad civil poseen de base cierta vocación social y de servicio).

La segunda variable,  $VI_{BA_n}$ , refleja la valoración del  $BA_n$  respecto a la importancia del PPDM en el desarrollo de su entorno, y se asume que en la medida en que valore positivamente la existencia del programa y considere que contribuye al bienestar de su distrito, exhibirá una mayor predisposición a participar en él. Esto equivale a plantear que  $\frac{\partial \varepsilon_{BA_n}}{\partial VI_{BA_n}} > 0$ . A partir de estas consideraciones, se desprende que el valor de  $VI_{BA_n}$  dependerá de la capacidad del  $BA_n$  para apreciar de manera global los beneficios que se

generen por las acciones realizadas en el marco del PPDM, más allá de que la institución que representa sea o no destinataria directa de alguna o muchas de ellas. Es decir, al  $BA_n$  no le dará igual que se ejecute cualquiera de las actividades del Plan Estratégico, sino que le reportará mayor satisfacción cuando se trate de actividades que su institución haya propuesto, o cuando éstas impacten de manera directa sobre su entorno o sector de interés. Sin embargo, eso no quita que pueda valorar y reconocer la importancia que otras acciones del programa generan sobre el bienestar de su comunidad.

La tercera variable,  $PM_{BA_n}$ , corresponde a la percepción del  $BA_n$  respecto de la buena marcha del PPDM. El hecho de que el programa funcione satisfactoriamente y sea percibido por el  $BA_n$ , actuaría como un elemento motivador externo que lo impulsaría a participar (o continuar participando) en él, implicando que  $\frac{\partial \varepsilon_{BA_n}}{\partial PM_{BA_n}} > 0$ . Esta percepción, durante el Sistema de Puesta en Marcha, se vincularía con el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en cada instancia participativa y con el logro de resultados concretos en cada una de ellas; mientras que, durante el Sistema Sostenible, se vería influida por la cantidad de actividades planificadas que están siendo ejecutadas y a su vez difundidas.

La cuarta variable,  $PVo_{BA_n}$ , corresponde a la percepción del  $BA_n$  sobre cuánto se valora su opinión dentro del PPDM. Resulta lógico pensar que, en la medida en que no se consideren su parecer, sus propuestas y sus posibles aportes, se reduzca su motivación por seguir participando, y viceversa. De lo cual es razonable asumir que  $\frac{\partial \varepsilon_{BA_n}}{\partial PVo_{BA_n}} > 0$ .

La quinta y última variable independiente,  $C_{BA_n}$ , representa el costo, en términos de tiempo y esfuerzo, que le insume su participación en el PPDM. Hay que considerar que, por lo general, en un PPDM se asume que la participación de los BA es a título ad-honorem. Y aun cuando participen en representación de las instituciones intermedias del territorio, éstas en general son organizaciones sin fines de lucro, por lo que a medida que sus referentes sientan que su participación en el PPDM les exige demasiado tiempo y esfuerzo adicional, disminuirá su interés por involucrarse; esto implica que  $\frac{\partial \varepsilon_{BA_n}}{\partial C_{BA_n}} < 0$ .

Para finalizar este inciso, es pertinente adicionar un comentario respecto a la naturaleza de la participación que se espera de los BA en las dos etapas del PPDM. Si bien en ambas se pretende que participen activamente y aporten al PPDM —en particular a la planificación estratégica del territorio—, se observa una actitud hacia la participación cualitativamente distinta por parte de estos actores en las dos instancias. Durante el

Sistema de Puesta en Marcha se sienten convocados a una actividad creativa, que se espera oriente los objetivos del territorio y mejore la calidad de vida de la comunidad. La cuestión es que, una vez terminada la versión inicial del Plan Estratégico, y al comenzar el Sistema Sostenible, tienden a asumir que esa tarea se ha terminado y adoptan una posición pasiva, de espera a que el desarrollo tenga lugar. El problema es que, a todos los fines prácticos, esa postura da señales similares a las que se observarían si hubiese desaparecido su interés (o energía) por el PPDM; y esto ocurre justamente cuando el desarrollo propiamente dicho —reflejado en la ejecución de actividades concretas— no ha hecho sino comenzar, y cuando la tarea que se requiere por parte de los BA es tan importante como la que se le requería en la etapa anterior. Ésta es una circunstancia de la que hay que estar avisado y para la que corresponde introducir acciones correctivas, las cuales se analizarán en el capítulo VI.

### **V.1.2. Cambios de gobierno municipal y supramunicipales**

Otra de las problemáticas transversales de particular incidencia en la sostenibilidad de un PPDM en el tiempo, es el apoyo político que tiene. Esto mismo lo destaca Ander-Egg (2007) al señalar que “si no se cuenta con apoyo político, si no existe voluntad política en los responsables de la adopción de decisiones, aun el mejor de los planes es letra muerta” (p. 40). En consecuencia, el hecho de que se produzca un cambio de GL, es decir, que en el distrito se dé una alternancia en el poder y asuma un gobierno nuevo al que de aquí en más se designará como  $GL_N$ , sea del mismo o de diferente signo político, podría generar una perturbación importante al PPDM —cualquiera sea la etapa que se encuentre transitando en ese momento—. Este no es un evento menor, que el flamante  $GL_N$  decidiera disminuir o discontinuar el apoyo, sería un evento que podría dar lugar incluso a la finalización del programa; en especial si aún no se hubiese llegado a transitar el Sistema Sostenible, donde la ejecución de las actividades previstas ya ha hecho que su contribución al bienestar se haga más evidente. La importancia de este tipo de problema ha sido frecuentemente citada en la bibliografía<sup>81</sup>, al punto que Monteverde (2002) planteaba que una de las asignaturas pendientes de la planificación estratégica en

---

<sup>81</sup> Por ejemplo, por los siguientes autores: Duque Franco (2013), Bernazza (2006), Rofman (2006), Monteverde (2002) y Marsiglia y Pintos (1997).

Argentina era superar los cambios de gestión, ya que hasta entonces<sup>82</sup> no se habían registrado planes que hubieran sobrevivido a cambios de diferente signo político. Si bien en el caso del PRODESTA aún no ha ocurrido ningún cambio de gobierno municipal, igualmente se han tenido en cuenta ciertas consideraciones —por ejemplo, plantearlo como política de Estado, buscar el apoyo de todos los partidos políticos y procurar su apropiación en la comunidad— para evitar que, de suceder, se discontinúe el proceso.

Dado que la asunción de un  $GL_N$  implica un cambio en quien ejerce el rol de Promotor del PPDM, es importante analizar qué sucede con la energía de este nuevo actor ( $\varepsilon_{GL_N}$ ) al momento de iniciar su mandato. El análisis que sigue se hace para el caso en que el  $GL_N$  tenga un signo político diferente al saliente, tomando cada una de las variables que inciden sobre su energía, de acuerdo a la ecuación [3].

Ciertamente, en lo que hace a la energía intrínseca  $\varepsilon_{GL_N}^i$  del  $GL_N$ , no sería extraño que al momento de ingresar al poder municipal presente un valor bajo, nulo o hasta incluso negativo, si percibe que la comunidad aún adjudica la existencia y el avance logrado en el programa al liderazgo del GL anterior —situación que se acentuaría cuanto mayor sea el valor de la variable  $Id$ , es decir, el grado en que la comunidad identifica al GL (anterior) como líder del PPDM—. Esto resultaría en un motivo interno negativo para el  $GL_N$ , ya que en su razonamiento todo esfuerzo realizado sería atribuido a su predecesor, nada menos que su adversario político.

En cuanto a la percepción del  $GL_N$  del grado de satisfacción de la comunidad con el PPDM ( $PSc_{GL_N}$ ), no resulta ser una variable relevante en el marco de este análisis particular. Aunque la satisfacción de la comunidad también impacta en otra variable que sí cobra importancia en lo que hace a la decisión del  $GL_N$  sobre dar o no continuidad al PPDM, que es la percepción del costo político presente y futuro que le significaría discontinuarlo ( $PCp_{GL_N}$ ). Cuanto más elevada sea esta última, más contribuirá a contrapesar aquel efecto negativo de la energía intrínseca, y por lo tanto favorecerá a la decisión de continuar con el programa.

Por su parte, la percepción del  $GL_N$  del grado en que la comunidad lo identifica como líder del PPDM ( $PId_{GL_N}$ ) tendría un valor nulo, ya que éste aún no habría tenido una participación “visible” en el programa, que es la variable  $Pv_{GL}$  de la cual aquella depende.

---

<sup>82</sup> El autor analiza el período 1996-2001, en el que se evidenció un gran auge en la elaboración de planes estratégicos en el país.

Por último, las variables correspondientes al costo económico relativo del PPDM y a los ingresos incrementales por él generados ( $Ce_{GLN}$  y  $In_{GLN}$  respectivamente) no se verían en un principio modificadas por el cambio de gobierno, por lo que no resulta relevante aquí hacer de ellas un nuevo análisis.

Todo este planteo, para el caso en que el cambio de gobierno no implicara un cambio de signo político, se vería matizado. Habría que evaluar cada variable en particular, aunque probablemente el efecto negativo en la energía intrínseca  $\varepsilon_{GLN}^i$  sea menor —quizás insignificante o incluso inexistente—, y la variable  $Pid_{GLN}$  exhiba algún valor positivo<sup>83</sup>.

Que el  $GL_N$  decida discontinuar el PPDM implica que quitará todo tipo de apoyo al mismo, de modo que no se realizará nada nuevo, no se efectuarán los estados de avance e informes anuales, no se realizarán más comunicaciones en ese marco, y terminará quedando en una especie de “estado vegetativo”. Al mismo tiempo, optará por realizar nuevos proyectos por fuera del programa cuando bien podría, en el caso ideal, ingresarlos como nuevas actividades (tras haber conseguido el consentimiento de todos los actores) y ejecutarlos en ese marco. Que los lleve a cabo por fuera del PPDM es un indicador de que el  $GL_N$  está considerando al programa como una competencia, frente a la cual “su” gestión debiera demostrar ser más activa.

Además de los cambios de gestión del GL, éstos pueden darse en el ámbito de la política supralocal, tanto provincial como nacional; de allí la importancia que reviste el abordaje multiescalar de los procesos de desarrollo territorial (Casalis, 2011). Esta coyuntura, si bien corresponde a cambios en el ambiente externo de la organización, puede tener un impacto significativo sobre la evolución de la misma. Por ejemplo, podría incidir negativamente en las oportunidades de financiamiento a las que se tendría acceso desde el ámbito municipal para implementar las actividades planificadas. Es decir, la existencia o no de alineación política en los distintos niveles escalares, que se vería alterada tanto por los cambios que se den en el propio GL como los que ocurran en otras esferas estatales, podría impactar sobre la variable  $In_{GL}$  de la ecuación [3], correspondiente a los ingresos incrementales que el GL logre gestionar gracias a tener en marcha un PPDM en su municipio.

---

<sup>83</sup> Por ejemplo, en el caso en que quien asuma como nuevo Intendente Municipal sea alguien ya se encontrara participando activamente del PPDM.

### **V.1.3. Reemplazo de miembros clave en el gabinete municipal**

Una tercera problemática transversal que está de alguna forma ligada a la anterior, es la del reemplazo de miembros claves en el gabinete municipal. En efecto, aun cuando no suceda un cambio de gobierno, la simple sustitución de aquellos funcionarios que hasta ahí habían participado activamente en el PPDM puede dificultar la comunicación entre los actores involucrados, y por ende alterar su normal evolución en el tiempo. Este es un punto a tener muy en cuenta, ya que si se está considerando al programa durante un período de tiempo extenso, es factible que esto ocurra incluso en más de una ocasión. De hecho, en el PRODESTA sucedió en repetidas oportunidades el reemplazo del funcionario que se desempeñaba como coordinador general del mismo. Esto, si bien no generó grandes inconvenientes, sí demandó cierto tiempo para establecer las nuevas relaciones y comunicaciones pertinentes.

### **V.1.4. Falta de liderazgo del GL**

Son reiteradas en la literatura las referencias a la importancia de que los PPDM cuenten con un claro liderazgo, e incluso de que éste sea ejercido por la autoridad pública local; así como a la necesidad de que exista voluntad política para llevar a cabo el PPDM, y de que ésta se mantenga a lo largo del mismo<sup>84</sup>.

Si la comunidad comenzara a atribuir el liderazgo del proceso a otros actores, sería esperable que la motivación del GL a invertir tiempo y recursos en él disminuya. Es decir, su energía se vería afectada negativamente por una caída en la variable  $PId_{GL}$  de la ecuación [3]. Esto no ocurrió en el PRODESTA, porque en nuestro rol de AM procuramos que en todo momento el liderazgo fuera ejercido por el GL.

Por otro lado, es importante no confundir este liderazgo con la apropiación excesiva del PPDM por parte del GL. Esto sería una problemática transversal permanente, pero que se volvería crítica al momento de ocurrir un cambio de gobierno. De hecho, es reconocida como una de las causas que podrían llevar a la paralización del programa (CIPPEC–Grupo Innova, 2005).

---

<sup>84</sup> Como ejemplos de autores de las primeras referencias, puede mencionarse a Silva Lira (2003), Catenazzi y Reese (2001), Barroso González (2000) y Reese (1999). Y de las segundas, a Ander-Egg (2007), Bernazza (2006) y Yori (2000).

### **V.1.5. Mecanismos de control, seguimiento y difusión ineficaces**

La quinta problemática transversal está asociada a la eventual ineficacia de los mecanismos de control, seguimiento y difusión del PPDM. El control y el seguimiento son los que permiten comprobar si el programa está marchando de acuerdo a lo esperado, o si es necesario realizar algún ajuste para lograr su funcionamiento adecuado, y facilitar así su sostenibilidad en el tiempo. Estos factores y la difusión que se realiza a partir de ellos, también son relevantes debido al impacto que tienen sobre la energía de los tres actores principales. En primer lugar, el conocimiento de la buena marcha en la ejecución de actividades y el hecho de cumplir con las expectativas de los habitantes, repercutirían positivamente en la satisfacción de la comunidad, y por lo tanto en la energía del GL ( $\epsilon_{GL}$ ). En segundo lugar, mejoraría la percepción del AM respecto al nivel de éxito del PPDM, lo que aumentaría su energía ( $\epsilon_{AM}$ ). En tercer lugar, mejoraría la percepción del BA<sub>n</sub> respecto de la buena marcha del PPDM, lo que contribuiría a aumentar su energía ( $\epsilon_{BA_n}$ ).

Sin embargo, el diseño de los mecanismos de control y seguimiento no siempre resulta eficaz, y se terminan convirtiendo en el factor mismo de que el PPDM pierda flexibilidad y agilidad. Estos mecanismos, que tienen la potencialidad de realimentar energía en forma de información en la cantidad y calidad necesarias, cumplen con esa función dependiendo de cómo estén diseñados. Si se diseñan sólo con fines formales y no prácticos, quizás se conviertan en un estorbo durante el proceso, y además no servirían para tomar las decisiones adecuadas.

Por otro lado, en lo que hace a la difusión, Barroso González (2000) advierte que suele caerse en el error de atender este aspecto sólo en la instancia de elaboración del PE, debido a que allí es necesario lograr la máxima audiencia y conocimiento por parte de la comunidad, y después, una vez redactado y preparado el PE para su puesta en marcha, no se le presta la debida atención. Al respecto, advierte que un déficit en la divulgación de resultados orientada a fortalecer la imagen del Plan, podría conducir a un escepticismo, desmoralización y a su consiguiente abandono. Todas estas cuestiones fueron consideradas en el PRODESTA. Respecto a los mecanismos de control y seguimiento, su diseño flexible no ha presentado dificultades. Aunque por otro lado, respecto a la difusión, la estrategia debe fortalecerse aún más, de acuerdo a lo que se detectó a través del trabajo de campo planteado en el apartado IV.4.4 del capítulo IV.

## **V.2. Problemáticas específicas de la Etapa Preliminar**

Como fue descrito en el capítulo III, durante la Etapa Preliminar de un PPDM se produce una fuerte interacción entre el Gobierno Local y el Asesor Metodológico —en realidad, con los agentes de la Institución Académica (IA) que potencialmente se desempeñará como tal—, con el fin de acordar las pautas iniciales que darán comienzo al programa.

Es posible pensar que un GL, si cuenta con la suficiente capacidad económica y operativa, probablemente se interese por poner en marcha un PPDM en su municipio. En esa lógica, consultará a un conjunto de universidades o institutos especializados en la temática, en un ejercicio análogo al que las empresas seguirían en la instancia de selección de una tecnología (en este caso, se trata de una tecnología blanda: la metodología propuesta por la IA para implementar PPDMs). Finalmente, luego de analizar los costos y las bondades de cada oferta tecnológica (metodológica), seleccionará a la IA que será su futura proveedora del *know-how*, y que a lo largo del proceso se desempeñará como AM.

Por ende, la EP consiste esencialmente en una negociación entre ambas partes, respecto a la inclusión o no de ciertas pautas metodológicas, dependiendo de las intenciones y expectativas del GL, y de la propuesta inicial del AM. De llegarse a un acuerdo que satisfaga a las dos partes, suscribirán el convenio correspondiente y se dará inicio al PPDM. Considerando al PPDM como una organización, la EP equivaldría a la instancia de negociación e institucionalización del contrato social, el que siempre tiene una incidencia fundamental en su desempeño futuro.

A continuación, se presentan diferentes problemáticas que podrían ocurrir durante la EP y que, de no resolverse favorablemente en esa etapa, podrían persistir a lo largo del PPDM representando una potencial amenaza a su sostenibilidad.

### **V.2.1. Escaso o nulo grado de detalle metodológico incluido en el convenio inicial**

Una de las problemáticas que más frecuentemente se suscitan ya en la Etapa Preliminar, se deriva de que ésta no suele ser abordada con la entidad y relevancia que merece, considerándose sólo una instancia donde se compromete la participación de las partes en el proceso que se inicia. El hecho de restarle importancia a la EP podría conducir

a que en el convenio inicial sólo se fijan los resultados esperados (el Plan Estratégico del territorio) sin estipular explícitamente todos los detalles metodológicos que facilitarían no sólo la adecuada realización de esa tarea, sino también el buen funcionamiento futuro del programa todo. Y este punto es particularmente relevante en los casos en los que el AM ya cuenta con una metodología propia o “preferida”, que entiende eficaz para conseguir los objetivos del programa de desarrollo. De no plasmarla en detalle en el convenio, se corre el riesgo de que eventualmente deba acordar luego acciones sobre la marcha, negociando con el GL, y en ese proceso se deban dejar de lado ciertos aspectos metodológicos que a criterio del AM eran esenciales para garantizar la adecuada planificación y la ulterior sostenibilidad del PPDM en el tiempo. En otros términos, no explicitar tales aspectos en el convenio podría conllevar un aumento de la entropía del PPDM, resultante de no haber consensuado previamente toda la información que iba a requerir su buen desempeño (ver entropía informacional de Shannon, en la sección II.1 del capítulo II).

En el caso del PRODESTA, si bien se le dio gran relevancia a esta etapa y efectivamente en el convenio inicial se acordaron muchos aspectos metodológicos importantes, lo cierto es que no se fijaron todos aquellos que actualmente consideraríamos necesarios. Sin embargo, la buena voluntad de las partes hizo que esto no generara grandes inconvenientes, más que una simple dilación de tiempos.

### **V.2.2. Utilización del PPDM como herramienta electoral**

Suscribir un convenio de puesta en marcha de un PPDM en cercanías de un evento electoral, es una acción que resulta muy interesante desde un punto de vista político<sup>85</sup>. Este es un punto del que se han ocupado y preocupado distintos autores. Al extremo que Gorenstein (2003) llega a afirmar que “en muchos casos, el proceso de PE sólo es disparado por la necesidad política de mostrar que “algo se está haciendo” y su

---

<sup>85</sup> Hasta el año 2016, en la provincia de Buenos Aires se permitía la reelección indefinida de intendentes, legisladores, concejales y consejeros escolares. En agosto de dicho año, el Senado aprobó un proyecto de ley que modificaba el artículo 3° de la Ley Orgánica de las Municipalidades, 13° bis de la Ley Legislativa, y 148° de la Ley de Educación. En particular, respecto a la modificación del primero de los mencionados, el nuevo artículo establece que: “*El Intendente y los Concejales serán elegidos directamente por el pueblo, durarán en sus funciones el término de cuatro (4) años y podrán ser reelegidos por un sólo período consecutivo. Si han sido reelectos en igual cargo, no podrán ser elegidos nuevamente, sino con el intervalo de un período. El Concejo se renovará por mitades cada dos (2) años*”. El documento de este proyecto de ley se encuentra disponible en: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/13-14d18500.doc>.

lanzamiento suele coincidir con la agenda electoral” (p. 219). En esta línea, Barroso González (2000) advierte que “es primordial que el plan estratégico no sea utilizado como “arma política” por la corporación municipal dominante en esa administración” (p. 10). De igual modo, Fernández Güell (2007) señala que “la posible manipulación política del Plan es un peligro latente que puede convertirlo en una herramienta electoral más que en un instrumento de planificación” (p. 636).

Dada esta realidad, esa firma en cercanías de un evento electoral —cuestión que no aconteció en el PRODESTA, donde el convenio inicial se suscribió a mediados de 2013, a dos años de las siguientes elecciones generales en el distrito—, agregaría a las dificultades propias de un programa que recién se inicia, un elemento de incertidumbre: en caso de que una fracción opositora acceda al gobierno, nada garantiza que tenga la suficiente voluntad política y decida seguir adelante con el proyecto. Y en ese caso, al margen del cese en sí mismo, un cierre prematuro de un PPDM acarrearía daños en el territorio, no sólo en términos económicos por el tiempo de sus agentes y de los recursos ya invertidos, sino también culturales, dados por la frustración de las expectativas creadas, como por el descreimiento en la viabilidad de estos procesos que quedará en su población.

### **V.2.3. Desvinculación temprana del AM**

El convenio que da inicio a un PPDM plantea un conjunto de responsabilidades para las partes firmantes: el GL y el AM. Lo más frecuente es que a este último se lo vincule al programa hasta el momento en que culmina el proceso de planificación estratégica participativa —o en los términos empleados en la presente Tesis, el Sistema de Puesta en Marcha—. Esto mismo señala el CIPPEC–Grupo Innova (2005), al referirse a los equipos técnicos externos al territorio que son contratados a nivel de consultoría, específicamente para desarrollar el Plan Estratégico. Esa lógica de consultoría externa en la que el período de vinculación es acotado y luego el asesor se retira del campo, genera una escasa transferencia de capacidades al equipo local y limita la revisión y actualización constante de lo planificado (Cirio, 2016).

Eventualmente que el AM se vincule sólo hasta el momento en que se termina el Plan Estratégico, podría hacer que no se sienta responsable directo de lo que suceda luego con el PPDM. Y esto es en parte causa de que durante el proceso de elaboración del PE, se centre más en el preciosismo académico, en el acatamiento de las buenas reglas del arte

y en dar satisfacción a los requerimientos de *todos* los Beneficiarios Activos (en el sentido de incorporar sus sugerencias sin mayores reparos), que en la viabilidad técnica, política y/o económica de las actividades propuestas, y en si colaboran o no en la consecución de los objetivos del PE. En otras palabras, sería esperable que entre sus cuidados, no le dé el lugar de privilegio que merece a facilitar la ulterior ejecución de las actividades planificadas, por considerar que esta cuestión excede a la tarea que le fuera encomendada. Ciertamente, esta problemática no se registró en el PRODESTA, donde el AM sigue vinculado ininterrumpidamente al proceso.

#### **V.2.4. Generación de expectativas inadecuadas en la comunidad**

Sería natural que ya el hecho de advertir que se están entablando negociaciones entre el GL y la IA, genere altas expectativas respecto al programa que aún no comienza en el habitante medio del distrito. Puede suceder que éstas se hayan alimentado sin una intencionalidad concreta, o bien por acciones deliberadas como invitar a los medios de comunicación para convertir en noticias a estos primeros acercamientos. Esto es inconveniente porque puede ocurrir que quizás ni siquiera se llegue a un acuerdo mínimo, y por supuesto tampoco a suscribir el convenio fundacional. En esta línea, Barroso González (2000) advierte que la planificación estratégica “abre unas expectativas que luego hay que cubrir con resultados evidentes, pero no fáciles de conseguir” (p. 14).

Con el transcurrir del tiempo y el avance del proceso, sería esperable que tanto las expectativas como el entusiasmo comunitario, se vayan incrementando. Esta situación en sí misma no representaría un inconveniente, en tanto los resultados del PPDM no se demoren en ser visualizados por la comunidad y que las expectativas generadas no estén por encima del valor de lo realizado. Aquí hay que tener en cuenta que cuando la realidad percibida no se ajusta a lo esperado, también podría llevar a la decepción y frustración comunitarias, a la pérdida de credibilidad en el proceso (Geilfus, 2002), al debilitamiento de los niveles de participación, y a la falta de legitimidad ante la sociedad y ante la misma gestión que sostiene el programa (Monteverde, 2002). Justamente, uno de los principales riesgos de la planificación estratégica, de acuerdo con Pascual i Esteve (1999), es que la percepción de lo realizado en el PE sea inferior a las expectativas creadas por éste, lo que genera insatisfacción (ya que, como plantea: *Satisfacción = Percepción – Expectativas*).

Sin embargo, si directamente no se despertaran expectativas en la comunidad, o si se las mantuviera en un nivel muy bajo, se dificultaría la tarea de lograr que se involucre y apropie del PPDM. Por lo tanto, se da una situación del tipo “ni demasiado, ni tan poco”, donde la complejidad radica en alcanzar un equilibrio entre la generación de expectativas en la población y el impacto de los resultados que se van logrando. Esto es un punto de importancia ya que, de acuerdo a la ecuación [4], el grado de cumplimiento de las expectativas de la comunidad ( $E_C$ ) impacta directamente en su nivel de satisfacción, y esta última sobre la energía del GL (según la ecuación [3]). En el PRODESTA esta cuestión fue prevista desde el inicio por el AM, por lo que no se observaron dificultades al respecto.

### **V.3. Problemáticas específicas del Sistema de Puesta en Marcha**

Mientras que muchas de las problemáticas que se suscitan en este sistema son inherentes al mismo, otras podrían arrastrarse desde la EP. Este sería el caso, ya comentado, de no haber acordado en detalle en ese período ciertas cuestiones metodológicas importantes, porque llevaría a destinar tiempo de esta segunda etapa a definir cuestiones que ya debieron estar resueltas. Y el inconveniente no es sólo la pérdida de tiempo, sino el riesgo de que el AM se vea obligado a aceptar algún detalle o acción políticamente valiosa, pero metodológicamente inadecuada, que podría llegar a ser potencialmente perjudicial para el PPDM.

#### **V.3.1. Dificultades de la Planificación Estratégica Participativa del territorio**

En el presente apartado se plantea un conjunto de complejidades vinculadas a los procesos de Planificación Estratégica Participativa de los territorios. Las mismas se han agrupado en aquellas relacionadas con la participación comunitaria (inciso V.3.1.1), la elaboración del diagnóstico territorial (inciso V.3.1.1), y la elaboración del Plan Estratégico (inciso V.3.1.1).

### V.3.1.1. Dificultades vinculadas con la participación comunitaria

Como ya se vio en el capítulo II, en general, los autores destacan la importancia de la participación comunitaria desde el inicio mismo del PPDM<sup>86</sup>. Eso no quita que reconozcan las dificultades que esa participación conlleva. En lo que hace al armado mismo de las actividades participativas, Reese (1999) señalaba que “existen grandes dificultades para hacer efectiva y sostenida la participación comunitaria” (p. 6), y más recientemente Fernández Güell (2016), reconoce que “la triste verdad es que no sabemos todavía cómo incorporar de modo eficaz a un gran número de ciudadanos en un proceso complejo de toma de decisiones” (p. 9). En otro plano, hay autores que advierten sobre la complejidad de lograr la representatividad de los grupos de interés de la comunidad, y de que la población se involucre plenamente en estos procesos<sup>87</sup>, mientras que otros, como Catenazzi y Reese (2001), hacen referencia a la problemática de la masividad y heterogeneidad de las convocatorias, lo que conlleva una gran diversidad de lógicas, racionalidades e intereses de los participantes. En relación con ese tema, Monteverde (2002) plantea que una cuestión crítica y difícil de resolver es determinar la amplitud que se le dará a la participación, considerando que una mayor representación comunitaria implica tiempos más extensos para lograr acuerdos y obtener resultados concretos.

Por otro lado, podría suceder que la fracción de la comunidad que participa lo haga de un modo inadecuado o no conducente, y con ello dificulte el logro de los objetivos propuestos. Al respecto se pueden mencionar las intervenciones no propositivas, sino más bien centradas en la protesta, y aquellas otras en las que se anteponen los intereses individuales a los colectivos. Estas conductas conducirían a un proceso participativo que, en términos del INTA (2007), corresponde a una especie de “catarsis colectiva”, en el que no existe un compromiso real de los participantes. Todas estas son cuestiones que no sólo dilatarían los tiempos del PPDM, sino que podrían promover el surgimiento de confrontaciones y conflictos entre los participantes. En el PRODESTA, el conjunto de dificultades mencionadas fue previsto por el AM, por lo que la metodología de participación se diseñó pensando en cómo evitarlas. Es por ello que no se evidenciaron en la experiencia.

---

<sup>86</sup> Como es el caso de Quinteros Flores (2016), Fernández Güell (2008), Bernazza (2006), CIPPEC–Grupo Innova (2005), Silva Lira (2003), Catenazzi y Reese (2001) y Barroso González (2000).

<sup>87</sup> Por ejemplo: Jordà (2016), Fernández Güell (2007), Aramayo (2006), Geilfus (2002), Barroso González (2000), Yori (2000) y Reese (1999).

Analizadas en términos de la ecuación [6], las dificultades mencionadas afectarían a las distintas variables que impactan en la energía de los participantes<sup>88</sup> ( $\varepsilon_{BA_n}$ ). Por ejemplo, podría considerarse que la masividad y heterogeneidad de las convocatorias (que implica la asistencia de personas con objetivos *individuales* diversos, convencidos de que van a encontrar en el proceso una oportunidad de alcanzarlos) genera un aumento en el costo, en tiempo y/o esfuerzo, de participar en el PPDM ( $C_{BA_n}$ ). Por supuesto, también sería esperable que en esas condiciones se dificulte la posibilidad de oír las opiniones y propuestas de cada participante, lo que repercutiría negativamente en la percepción del  $BA_n$  sobre cuánto se valora su opinión dentro del PPDM ( $PVO_{BA_n}$ ). Ambas situaciones generarían una disminución de la energía  $\varepsilon_{BA_n}$ .

#### V.3.1.2. Dificultades vinculadas con la elaboración del diagnóstico territorial

Más allá de las diversas complejidades que pueden surgir en torno a la elaboración del diagnóstico territorial, aquí se hará foco en la demanda de recursos y tiempo que implica tal tarea, en especial cuando se involucra en ella a la comunidad.

Fernández Güell (2016) hace referencia a esta cuestión en términos de la importante distracción de recursos que ocurre en los inicios de los procesos de planificación, en los que se realizan largas y costosas tareas de obtención y análisis de la información. Incluso se plantea que las etapas de diagnóstico interminables y sin tiempo de culminación generan una dilatación de los tiempos que obstruye la visualización de resultados concretos y perceptibles por parte de la comunidad. Y esto se convierte en una posible causa del fracaso de un Plan Estratégico (CIPPEC–Grupo Innova, 2005). Advertidos de esta situación, en el PRODESTA se pudo evitar, al realizar sólo un prediagnóstico inicial que luego se siguió nutriendo en instancias posteriores.

Miradas desde la perspectiva del modelo de energía de los tres actores principales, estas cuestiones afectarían, en primer lugar, a las variables vinculadas con los costos del programa para cada uno de ellos: el costo económico relativo que el PPDM le representa al GL ( $C_{e_{GL}}$ ), y el costo de participación en tiempo y esfuerzo que les exige al AM y al  $BA_n$  ( $C_{AM}$  y  $C_{BA_n}$ , respectivamente). En todos estos casos, el incremento en los costos impactaría en forma negativa en las energías de cada uno. En segundo lugar, respecto a las consecuencias de que se dilate la obtención de resultados concretos en el corto plazo,

---

<sup>88</sup> Específicamente, y de acuerdo a lo allí discutido, se trata de la energía del Beneficiario Activo tipo:  $BA_n$ .

podría observarse un efecto negativo adicional sobre  $\varepsilon_{GL}$  por el incumplimiento de las expectativas de la población ( $E_C$ ), que lleve a un menor nivel de satisfacción de la comunidad ( $S_C$ ).

Por último, en general en los municipios pequeños y medianos, difícilmente un diagnóstico coordinado por un asesor externo arroje datos significativos nuevos, es decir, que no sean conocidos o al menos intuitos por el habitante medio, y en especial por el GL. Incluso podría suceder que, frente a discrepancias, los referentes locales descrean de la validez de los datos relevados, y hasta pongan en duda la labor del equipo asesor.

### V.3.1.3. Dificultades vinculadas con la elaboración del Plan Estratégico

Son numerosas las problemáticas que podrían suscitarse a lo largo del proceso participativo de elaboración del Plan Estratégico y que podrían atentar contra el éxito del PPDM. En particular, aquellas que impactarán negativamente en el Sistema Sostenible, dificultando la implementación de las propuestas contenidas en el PE y con ello la consecución de los objetivos del programa.

Las problemáticas que podrían surgir durante la elaboración del PE se vincularían con:

a. La construcción colectiva de una visión de futuro inapropiada. Es que esta tarea no es sencilla, ya que implica ponerse de acuerdo para lograr visiones integrales e intersectoriales (Reese, 1999).

b. La definición de objetivos estratégicos inadecuados o incompatibles con la visión, mal definidos o incluso contrapuestos entre sí. Al respecto, Barroso González (2000) hace referencia a que éstos deben coordinarse y compatibilizarse con otras estrategias. En la práctica, esto suele no ocurrir, y es lo que entre otras cosas hace que Boisier (2007) plantee que: “las propuestas concretas de desarrollo (bajo el nombre de “plan”, de “estrategia”, o de otro pomposo título), se parecen más a una lista de compras en el “shopping center” de las carencias, que a una propuesta lógicamente estructurada” (p. 25).

c. La propuesta de actividades abstractas, ambiguas o imprecisas, que no pueden traducirse en acciones específicas. En este sentido, Fernández Güell (2007) menciona el incuestionable riesgo operativo de la planificación estratégica, debido a su carácter más cualitativo que cuantitativo, y agrega que “un elevado nivel de abstracción de sus determinaciones puede dificultar su comunicación a amplias capas de la ciudadanía,

mientras que una excesiva ambigüedad de sus propuestas puede posponer indefinidamente su implantación” (p. 636).

d. La propuesta de actividades que no tienden a la satisfacción de las necesidades y anhelos de la comunidad. Es importante reconocer que no por el simple hecho de implementar una nueva actividad en un territorio se contribuirá a su desarrollo, ya que bien podría suceder lo contrario (Boisier, 2007). Esto suele deberse a lo que algunos autores refieren como una extrapolación acrítica de propuestas y modelos que resultaron exitosos en otros territorios completamente diferentes desde un punto de vista físico-ambiental, psico-social e histórico-cultural (Bernazza, 2006; Yori, 2000).

e. La inclusión de actividades cuya ejecución resulta difícil o imposible de llevar a cabo, si se las analiza desde su viabilidad técnica, económica y/o política. En esta línea, Barroso González (2000) plantea que hay que procurar que las estrategias respondan a problemas resolubles y no imposibles, que no sean políticamente conflictivas, y que se asegure la posibilidad de contar con los recursos necesarios para su implantación.

En el PRODESTA, durante todo el trabajo de planificación estratégica, se persiguió fuertemente el propósito de evitar que estas problemáticas tuvieran lugar.

### **V.3.2. Carencia de capacidades locales específicas**

No siempre en los territorios estarán dadas todas las condiciones necesarias para la implementación endógena de un PPDM. Es frecuente que no se cuente con los recursos humanos locales con las aptitudes técnicas u operativas requeridas o que comprendan plenamente lo que implica un proceso de desarrollo, ni con cuadros técnicos municipales con la formación suficiente para llevar adelante la gestión de estos programas<sup>89</sup>.

Esta realidad explica, por un lado, el rol preponderante que deberían desempeñar los Asesores Metodológicos, tanto durante el SPM como durante el SS, y por otro, la importancia de construir y fortalecer localmente estas capacidades en el marco de un PPDM. Nuevamente, cabe destacar que en el PRODESTA se realizaron acciones en línea con generar capacidades locales; en particular, el dictado *in situ* de la Diplomatura en Desarrollo Local y la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional.

---

<sup>89</sup> Al respecto, pueden consultarse los siguientes autores: Casalis (2011), Díez y Gutiérrez (2009), Rojas Morán (2006), Albuquerque (2003), Pelli (2000), Marsiglia y Pintos (1997).

### **V.3.3. Falta de resultados necesarios para la sostenibilidad en el tiempo del PPDM**

Es importante que, durante los procesos del Sistema de Puesta en Marcha, se definan y satisfagan todas las condiciones necesarias para lograr la sostenibilidad en el tiempo del PPDM. Como se verá más adelante, esto implica que además de la elaboración del PE, durante el SPM se alcancen otros resultados para que luego ingresen como insumos del Sistema Sostenible<sup>90</sup>. Entre éstos se destacan: los expertos locales formados en la temática del desarrollo territorial, los Beneficiarios Activos sensibilizados respecto al desarrollo territorial, el diseño (adecuado) del mecanismo de actualización permanente del PE, y el diseño (adecuado) de la estructura organizativa para el SS<sup>91</sup>. Respecto a este último punto, resulta de gran importancia que quede determinado y acordado durante el SPM, porque sería un modo de lograr un compromiso de los distintos agentes sociales y económicos con el cual se sientan solidariamente involucrados (Yori, 2000).

En línea con la problemática mencionada en este apartado —la cual cabe destacar que no tuvo lugar en el PRODESTA—, Monteverde (2002) señala que “el problema no es cómo se hacen los planes, el problema es qué se hace luego con ellos. Constituye la etapa más crítica y aún no resuelta de los planes” (p. 12).

## **V.4. Problemáticas específicas del Sistema Sostenible**

En esta sección se presentan las problemáticas relativas al Sistema Sostenible, las cuales podrían acontecer por falencias específicas en los procesos propios de este sistema, o a raíz de fallas provenientes del SPM y/o de la EP.

### **V.4.1. Grado de ejecución de actividades planificadas: insuficiencia y paradoja de la ejecución marginal decreciente**

Numerosas son las críticas que han recibido los procesos de desarrollo territorial basados en la planificación estratégica, en cuanto a la escasa ejecución posterior de las

---

<sup>90</sup> Si estos resultados no se obtuvieran en esta instancia, aumentaría la entropía del PPDM por no poder asegurar que se den las denominadas “entradas en serie” de un cierto conjunto de insumos necesarios para el buen funcionamiento del Sistema Sostenible.

<sup>91</sup> Debiera ser una estructura que garantice la vinculación entre el PE y los procesos de toma de decisión existentes en la administración municipal, y en la que consten los responsables directos que estarán a cargo de (y respondan por) la implementación de las actividades planificadas.

propuestas contenidas en los PE, una de las problemáticas más resaltadas en la literatura especializada<sup>92</sup>. Las causas de esta escasa implementación —muchas de las cuales fueron mencionadas en el capítulo II, y otras tantas al hacer referencia a las dificultades en la elaboración de los PE (inciso V.3.1.3)— son variadas, de distinta naturaleza, y en general se derivan de que la instancia posterior a la elaboración del PE ha recibido en el origen poca o nula atención.

Lograr una ejecución ordenada y sostenida de lo planificado es por supuesto deseable, e impacta positivamente en la energía de los tres actores principales, como se modelizó en el apartado V.1.1<sup>93</sup>. Pero lo esencial es que permite avanzar en la consecución del objetivo central del programa, consistente en alcanzar un mayor grado de desarrollo y bienestar en el territorio. Es importante mencionar que es natural que, al culminar el SS, algunas de las actividades planificadas no se hayan implementado, pero lógicamente esto no debiera ocurrir con un porcentaje alto del total. Como se mostró en el apartado IV.4.1 del capítulo IV, esta problemática de escasa ejecución de actividades no se evidenció en el PRODESTA.

Sin embargo, también es interesante resaltar el hecho obvio de que, para un número fijo de actividades propuestas en el PE, cuantas más actividades se implementen, menos queden por ejecutar. Por una similitud con un fenómeno muy estudiado en economía, aquí se lo denominará como la *paradoja de la ejecución marginal decreciente*, que lleva a que, año a año, tiendan a diluirse los efectos positivos mencionados en el párrafo anterior.

Para ilustrar esta cuestión entrópica, resulta útil avanzar en una expresión matemática y su representación gráfica. Así, podría considerarse que la cantidad de actividades ejecutadas anualmente es una función del tiempo, del tipo:

$$AE_t = TA - TA \cdot (1 - \gamma)^t \quad \forall t \geq 0 \quad [7]$$

---

<sup>92</sup> Por ejemplo: Jordà (2016), Bianchi y Tomaselli (2015), Duque Franco (2013), Ander-Egg (2007), Fernández Güell (2007), Altschuler (2006), Bernazza (2006), Coraggio (2006), Rojas Morán (2006) y CIPPEC–Grupo Innova (2005).

<sup>93</sup> El impacto en la energía de cada actor ocurriría de la siguiente manera:

- $\downarrow IA_C$  y  $\downarrow E_C \rightarrow \downarrow S_C \rightarrow \downarrow PCp_{GL}$  y  $\downarrow PSc_{GL} \rightarrow \downarrow \varepsilon_{GL}$
- $\downarrow PE_{AM} \rightarrow \downarrow \varepsilon_{AM}$
- $\downarrow PM_{BA_n} \rightarrow \downarrow \varepsilon_{BA_n}$

Donde:

$AE_t$  = Cantidad de actividades planificadas ejecutadas hasta el año  $t$

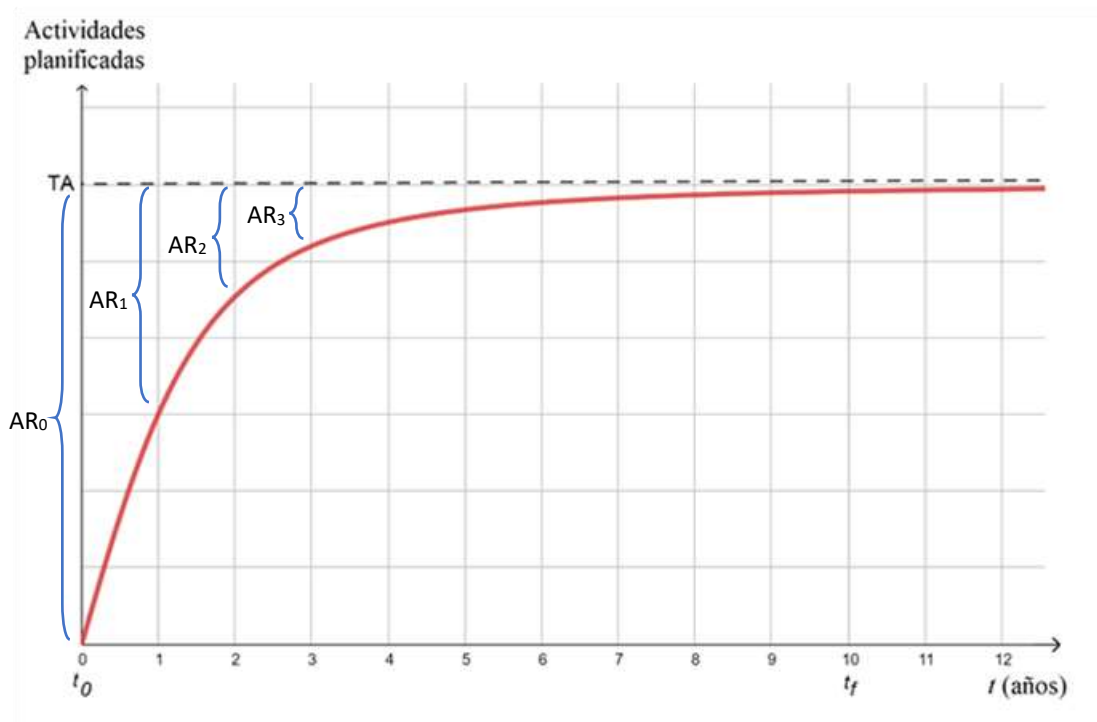
$TA$  = Total de actividades planificadas en el PPDM

$\gamma$  = Porcentaje de actividades planificadas intervenidas en un año (respecto al total que aún resta ejecutar). En adelante se denominará a este parámetro como *tasa de ejecución relativa (TER)*;  $0 \leq \gamma \leq 1$

Si la TER ( $\gamma$ ) fuese la misma año a año, el crecimiento de la cantidad de actividades planificadas ejecutadas en el tiempo tendría un formato como el que se ilustra en la figura V.1, donde en el eje de las abscisas se refleja el tiempo (en años) transcurrido desde el inicio del SS ( $t_0 = 0$ ) hasta al año en que finaliza el PPDM (aquí se asumió  $t_f = 10$ ); y en el de las ordenadas, la cantidad de actividades planificadas ya intervenidas.

**Figura V.1**

*Curva de ejecución de actividades planificadas a  $\gamma$  constante*



*Fuente: elaboración propia*

Como se observa en la figura V.1, se representa con una función cóncava el crecimiento de  $AE_t$ . La curva es asintótica al total de actividades planificadas (TA), como consecuencia de que, de un año a otro, cada vez quedan menos actividades a ser

implementadas, es decir:  $AR_0 > AR_1 > AR_2 > AR_3 > \dots > AR_t > \dots > AR_{t_f}$ ; donde  $AR_t$  indica la cantidad de actividades restantes (aún no ejecutadas) en el año  $t$ , y  $t_f$  corresponde al año en que finaliza el PPDM (que, como se mencionó, aquí es  $t_f = 10$ ). Esto implica que, si el total de actividades planificadas (valor de la asíntota TA) se mantuviera fijo, cada año se ejecutaría una cantidad menor de actividades, y que llegado al final del programa, o sea  $t_f$ , aún quedarían actividades por ejecutar.

Es conveniente recordar que esta función se ha basado en dos supuestos simplificadorios, a saber:

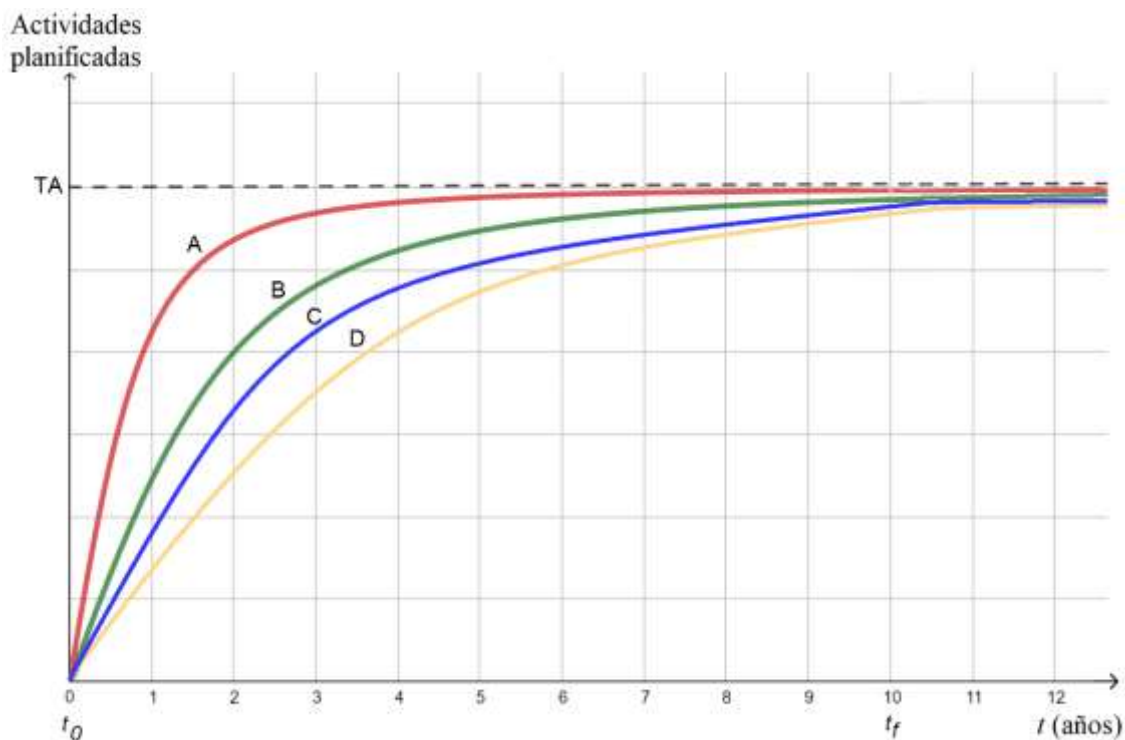
1. La TER ( $\gamma$ ) es constante.
2. El total de actividades planificadas en el PPDM (TA) no se modifica en el tiempo.

De todos modos, es poco probable, e incluso inconveniente, que se intente trabajar bajo las condiciones del primer supuesto, ya que en la práctica se buscará realizar año a año la máxima cantidad de actividades que permitan las restricciones técnicas y económicas. En lo que hace al segundo supuesto, éste sólo se adecuaría al caso de un PPDM que no es flexible, es decir, aquel que no admite la incorporación de nuevas actividades al Plan Estratégico. No es un caso infrecuente en la práctica, pero nada impide adoptar al respecto un comportamiento más laxo, admitiendo la incorporación anual de algunas actividades. Esto no alteraría el valor didáctico de la gráfica presentada arriba, sólo provocaría una pequeña elevación de la asíntota, y mantendría la validez de las conclusiones a las que esta modelización permite arribar.

Como detalle, y para mostrar cómo influye el parámetro  $\gamma$  en la forma de la función planteada, en la figura V.2 se representa un conjunto de curvas de ejecución de actividades planificadas, a las que se ha denominado A, B, C y D, y que sólo se diferencian en el valor de  $\gamma$ . Como se observa, a medida que este parámetro aumenta (es decir, a mayor TER, mayor resulta ser la pendiente de la curva en el origen ( $\gamma^A > \gamma^B > \gamma^C > \gamma^D$ )). Esto, que mostraría una gran eficiencia en la ejecución de actividades, a la vez, y debido a la paradoja señalada arriba, dará la impresión a la comunidad de que muchos años antes de  $t_f$  el PPDM se ha detenido, siendo que todos saben que aún faltan muchos años para que finalice.

**Figura V.2**

*Curvas de ejecución de actividades planificadas (distintos valores de  $\gamma$ )*



*Fuente: elaboración propia*

Esta problemática sí se planteó claramente en el PRODESTA. De hecho, el gran avance registrado respecto a la ejecución de las actividades planificadas y la consecuente visualización de esta paradoja, fueron los motivos que llevaron a proponer la realización de un nuevo proceso participativo para la actualización del Plan Estratégico (denominado “Primera Actualización General del PRODESTA”, y descrito en el apartado IV.3.5 del capítulo IV).

#### **V.4.2. Obsolescencia de algunas actividades del Plan Estratégico**

Uno de los principales motivos que podría llevar a que no se ejecuten algunas de las actividades planificadas es la falta de flexibilidad del PE, que no permita instancias de actualización de su contenido. Esta situación haría que desapareciera el interés de continuar avanzando en la ejecución de sus propuestas ya caducas. De hecho, si tal caducidad u obsolescencia ocurriera, ya no sólo no sería de interés, sino tampoco deseable proceder con la ejecución esas actividades.

Con frecuencia esto ha ocurrido por concebir a la planificación como un plan-libro, lo que deriva en un “congelamiento” o “cristalización” de su contenido (Ander-Egg, 2007). Esto llevaría a disponer de un número fijo de actividades que, sin posibilidad de incorporación de nuevas, daría lugar no sólo a la paradoja de la ejecución marginal decreciente ya descrita (suponiendo una tasa de ejecución anual constante,  $\gamma$ ), sino que generaría además la obsolescencia de muchas de ellas. La “caducidad” de las actividades podría ser de naturaleza tecnológica, o también vincularse con cambios en los gustos, preferencias, paradigmas y anhelos de la comunidad que habita en el territorio objeto de desarrollo. Es por ello que el PE no debe asumirse como una fórmula a seguir de manera estricta y rígida sin importar el contexto, sino que debe entenderse como una “construcción contextual” (Yori, 2000).

Esta problemática no tuvo ni tiene lugar en el PRODESTA, dado que su naturaleza flexible permite realizar actualizaciones —modificaciones, agregados o eliminaciones— de las actividades del PE de manera permanente.

#### **V.4.3. Discontinuación de convenios entre el Promotor y el AM**

Discontinuar los convenios entre el Promotor y el AM, cuestión que no ha ocurrido hasta entonces en el PRODESTA, aunque fuese sólo durante un período determinado de tiempo, implica la desaparición del compromiso contractual que los mantiene legalmente vinculados. Que esto ocurra podría deberse a la pérdida momentánea o permanente de interés alguno de estos actores, ya discutida en el apartado V.1.1, aunque en la práctica puede ocurrir por una gestión ineficaz del programa. El hecho de dar continuidad a los convenios que comprometen a ambas partes, y acordar cuidadosamente las cláusulas de cada uno de ellos, son tareas indispensables que la estructura organizativa del PPDM no debiera descuidar, a riesgo de que la sostenibilidad del programa se vea amenazada. De hecho, es la discontinuidad de los convenios durante cualquier punto del avance del programa, la que daría lugar a la problemática reportada en el apartado V.2.3. respecto a la desvinculación temprana del AM.

## **V.5. Conclusiones del capítulo**

Este capítulo expone las problemáticas más salientes que podrían tener lugar durante el desarrollo de un determinado PPDM, y poner en riesgo su sostenibilidad en el tiempo. La detección de tales dificultades resulta ser un paso imprescindible, en línea con el propósito posterior de realizar una propuesta metodológica tendiente a alcanzar el éxito de estos procesos.

Asimismo, se considera de gran conveniencia la labor de haberlas organizado según las etapas en las que suelen ocurrir, ya que tal ordenamiento es el que se eligió para desarrollar el mencionado objetivo de naturaleza normativa, lo que se cree que facilita la comprensión y visualización de toda la propuesta. Se destaca que, afortunadamente en algunos casos, y por imperio de la metodología aplicada en otros, el PRODESTA no tuvo que enfrentar todas las problemáticas que fueron detalladas en este capítulo.

Finalmente, se resalta la utilidad del modelo cualitativo que se ha desarrollado con el fin de explicar los factores que intervienen en la energía de los actores. Por un lado, pone en evidencia el hecho de que los participantes pueden presentar variaciones en el tiempo en su energía o interés respecto a los PPDM, y por otro, facilita el descubrimiento de ciertas pautas metodológicas que contribuyen a optimizar el funcionamiento de estos programas.

## **CAPÍTULO VI**

### **COMENTARIOS GENERALES Y SUGERENCIAS METODOLÓGICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PPDM**

---

A partir del análisis crítico de la bibliografía especializada en la temática (capítulo II), de los aprendizajes derivados de las experiencias previas mencionadas, del estudio de la evolución y los eventos ocurridos en PRODESTA (capítulo IV), y de las problemáticas que pueden suscitarse en un PPDM (capítulo V), se realizó un trabajo de análisis del conjunto de la información disponible con el fin de definir y ordenar un conjunto de pautas metodológicas tendientes a facilitar las distintas tareas pero además, y muy particularmente, contribuir a lograr la sostenibilidad en el tiempo de estos programas.

En el presente capítulo se presenta un conjunto de comentarios generales (CG) y sugerencias metodológicas (SM) que tienen como objeto evitar o mitigar las problemáticas identificadas en el capítulo V, buscando la sostenibilidad en el tiempo de estos programas y el incremento —o prevención de la disminución— de la energía de los actores principales del PPDM, según fueran sintetizadas en el modelo cualitativo allí planteado. Las SM consisten en un conjunto de reglas del arte y de acciones negentrópicas que parece aconsejable considerar a lo largo de todo el programa. En la práctica, esto se hace tomando en cuenta las dificultades que pueden acontecer en cada etapa del PPDM, y proponiendo acciones que buscan resolverlas.

Para desarrollar este capítulo se partió de la hipótesis de que, en lo que respecta a la gestión de los PPDM, es posible tomar ciertas decisiones (acciones, inducción de conductas o diseño de mecanismos específicos) que contribuirán a contrarrestar el aumento de entropía natural de este tipo de organizaciones. En consecuencia, muchas de las sugerencias aquí planteadas podrían ser consideradas en sí mismas como mecanismos negentrópicos.

#### **VI.1. CG y SM para la Etapa Preliminar**

En esta sección se presentan los comentarios generales (CG) y las sugerencias metodológicas (SM) vinculados a la Etapa Preliminar, la que se correspondería,

enfocando al PPDM como organización, con la instancia de creación de la misma —por lo que no se consideró apropiado incluirla como uno de sus sistemas en serie—.

En el primer apartado (VI.1.1) se describen los elementos que convendrían ser considerados al momento de suscribir el convenio inicial; en el segundo (VI.1.2), se focaliza en uno de esos elementos —el que en el convenio inicial constituiría su anexo metodológico—, y se enumeran los aspectos que debieran ser primero acordados y luego incluidos en él. El tercer y último apartado (VI.1.3), presenta una síntesis de todas las sugerencias propuestas para esta etapa preliminar.

### **VI.1.1. Elementos a considerar para la suscripción del convenio inicial**

El presente apartado se ocupa de los elementos que debieran ser tenidos en cuenta en el convenio inicial de un PPDM, asumiendo como ocurre en general, que se suscribirá entre el Gobierno Local (Promotor) y la Institución Académica (Asesor Metodológico). Una de las variables más importantes que se recomienda analizar es el momento más conveniente para que esto ocurra (inciso VI.1.1.1). También se discute sobre distintos aspectos que debieran ser contemplados en el convenio: su duración (inciso VI.1.1.2), el monto de retribución al AM estipulado (inciso VI.1.1.3), las garantías de apoyo político (inciso VI.1.1.4), la difusión adecuada del PPDM (inciso VI.1.1.5), y el anexo metodológico (inciso VI.1.1.6). Finalmente, y como se acaba de anticipar, el contenido detallado de esto último se describe en un apartado específico (el VI.1.2).

#### **VI.1.1.1. Momento más conveniente de inicio del PPDM**

En aras de la sostenibilidad en el tiempo del PPDM, y en directa vinculación con lo planteado como problemática en el apartado V.2.2 (Utilización del PPDM como herramienta electoral), es altamente aconsejable que al decidir poner en marcha un PPDM se considere particularmente una cuestión del ambiente externo, a saber, la coyuntura política local.

De lo discutido al plantear esta problemática, aquí se sugiere que el momento ideal de puesta en marcha de un PPDM sea al inicio (específicamente durante el primer año) del mandato del GL. Queda claro que, para este actor, el lanzamiento del programa no producirá un impacto político del mismo valor que si lo hubiese suscripto poco antes de

las elecciones; pero adecuadamente comunicado, el hecho de firmar un convenio de esta naturaleza en los primeros tiempos de gobierno, sería considerado por la comunidad como una clara y genuina demostración de su honestidad política y de su verdadero interés por el desarrollo del distrito.

Se menciona al primer año de mandato como momento ideal, porque los Procesos de Transformación del SPM suelen requerir una duración aproximada de dos años, y por tanto se aseguraría la permanencia en el gobierno del mismo intendente que asumió inicialmente el rol de Promotor, al menos durante el primer año del SS<sup>94</sup>. Con esto se evitaría transitar un eventual cambio en la cúpula del gobierno local, hasta que se haya transitado ese primer período del SS, en el que se habrán comenzado a ejecutar las actividades planificadas y por ende el programa se encontrará más consolidado<sup>95</sup>, pues para ese entonces la comunidad ya habrá comenzado a evidenciar los resultados del programa en términos de un mayor grado de bienestar, lo que habrá incrementado su nivel de satisfacción ( $S_C$ ).

Se asume que justamente por esta circunstancia, si luego se diera un cambio en la gestión del GL, la percepción de quien asuma el nuevo mandato ( $GL_N$ ) respecto al costo político presente y futuro de discontinuar el PPDM ( $PCp_{GL_N}$ ) será elevada. Por ende, sería una situación que generaría un incremento de su nivel de energía  $\varepsilon_{GL_N}$  respecto al programa en curso, lo que aumentaría las probabilidades de que decida a favor de su continuidad.

#### VI.1.1.2. Duración del convenio inicial

Además de lo planteado en el inciso anterior —que el GL y la Institución Académica suscriban el convenio para poner en marcha el PPDM cuando el primero está comenzando su gestión—, la próxima propuesta es que el convenio inicial sea estipulado por un total de (al menos) cuatro años: dos correspondientes al SPM y dos al SS. Asumiendo que se adoptan ambas sugerencias, y por tanto que al momento de suscribir el convenio al GL le restan aún tres años de gestión, el hecho de haberlo firmado por cuatro implica que el acuerdo abarcaría al menos un año de mandato del período de gobierno siguiente. Así, si

---

<sup>94</sup> Considerando que la EP se lleva a cabo durante el primer año de gestión, el SPM ocurriría durante el segundo y tercero, y el primer año del SS durante el cuarto.

<sup>95</sup> Problemática reportada en el apartado V.1.2 (Cambios de gobierno municipal y supramunicipales).

se diera un cambio en la gestión local, al nuevo gobierno le sería aún más complejo abandonar el PPDM.

Por último, sería conveniente que en el convenio también se acuerde la intención del GL de mantener al AM durante los cuatro años ya que, de ese modo, se lo estaría haciendo corresponsable del andar adecuado del SS<sup>96</sup> (al menos durante esos dos primeros años). Por ende se vería más interesado en lograr la sostenibilidad del programa, y debido a ello, a verificar con mayor cuidado la viabilidad de las actividades planificadas<sup>97</sup>.

#### VI.1.1.3. Monto de retribución al AM estipulado

En búsqueda de acordar un convenio inicial por un total de cuatro años, surge una clara dificultad: la de consensuar la retribución para el AM durante ese período de tiempo. Por supuesto que este monto depende de las tareas que se encomendarán al AM durante todo ese período, pero particularmente para programas a realizar en Argentina, tanto la incertidumbre inflacionaria como otras eventuales alteraciones macroeconómicas dificultan esa ponderación. Una alternativa para abordar esta cuestión es que en los convenios (tanto el inicial como los subsiguientes) se establezca, por un lado, la cantidad de horas de trabajo requeridas para el desarrollo de cada actividad prevista; y por otro, el mecanismo por el cual se actualizará el valor de dichas horas en el tiempo. Si el rol de AM lo desempeña una Institución Académica, la actualización podría realizarse, por ejemplo, en función del valor de la hora cátedra.

La determinación del monto de los convenios, al margen de su complejidad, es una decisión importante que debe ser resuelta adecuadamente, ya que tiene implicancias en términos de la energía de dos actores. Obviamente en la del AM ( $\varepsilon_{AM}$ ), ya que incide en la variable  $R_{AM}$  correspondiente a la retribución que éste recibe por su trabajo en el PPDM; pero también en la del GL ( $\varepsilon_{GL}$ ), ya que impacta en  $Ce_{GL}$ , o costo económico relativo que le representa el PPDM.

Una dificultad adicional es la posible resistencia del Honorable Concejo Deliberante (HCD) local a comprometer recursos por un período que excede al mandato por el cual han sido electos. Pero no le es imposible hacerlo, en especial si se cuenta con el

---

<sup>96</sup> Si efectivamente el convenio se firma por cuatro años, entonces implicaría plasmar la intención de mantener al AM durante el SPM y los primeros dos años del SS. Lo ideal es que los convenios entre el GL y el AM se renueven de manera continua, estableciendo en cada uno nuevas tareas de asesoramiento y colaboración.

<sup>97</sup> Esta sugerencia va en línea con la problemática planteada en el apartado V.2.3 (Desvinculación temprana del AM).

compromiso de todos los partidos políticos que lo conforman (cuestión que también se recomienda en el próximo inciso).

#### VI.1.1.4. Garantías de apoyo político

En la búsqueda de la sostenibilidad en el tiempo del PPDM, resulta esencial contar con el apoyo de todos los partidos políticos locales, hecho que en particular protegerá al programa ante un eventual cambio del GL<sup>98</sup>. Esta recomendación es sostenida por Barroso González (2000), cuando plantea que “la planificación estratégica es un mecanismo a largo plazo y debe aglutinar y estar consensuado por todos los partidos políticos representados en la corporación [municipal] para que un cambio de tendencia no dificulte la ejecución del plan” (p. 44).

La aprobación unánime o claramente mayoritaria de los concejales de los diferentes partidos políticos es clave para demostrar que el programa es una política de Estado y no del gobierno de turno (en línea con lo recomendado en el LMI 8<sup>99</sup>). Por ello, la sugerencia es que, si se apunta a la sostenibilidad del PPDM, el AM condicione la firma del convenio al apoyo de los otros sectores políticos, más allá del oficialista. Para que esto conste formalmente, una alternativa posible sería incluir en dicho documento un “considerando” que refleje este hecho. Por ejemplo: “*considerando que este convenio fue firmado por una mayoría especial del HCD, donde se pronunciaron favorablemente concejales de las distintas agrupaciones políticas que lo conforman...*”.

#### VI.1.1.5. Difusión adecuada del PPDM

Una sugerencia general con correlato en lo señalado en el apartado V.2.4 (Generación de expectativas inadecuadas en la comunidad), es que a lo largo de toda la EP debiera adoptarse como premisa no generar expectativas tan elevadas en la comunidad que luego sean difíciles de satisfacer. Esto se basa en que, como se ha mencionado, el grado de cumplimiento de las expectativas de la comunidad ( $E_C$ ) impacta directamente en su nivel de satisfacción, y éste en forma directa en la energía  $\varepsilon_{GL}$ . En consecuencia, y muy en particular en las instancias preliminares del PPDM, se recomienda tener cautela respecto al tono de la difusión del programa hacia la comunidad, ya que podría generar un

---

<sup>98</sup> Problemática reportada en el apartado V.1.2 (Cambios de gobierno municipal y supramunicipales).

<sup>99</sup> Ver apartado III.2.8.

compromiso prematuro, sobre todo si aún no se hubiesen discutido, consensuado y definido los detalles de la metodología de intervención y el costo de ponerlo en marcha, es decir, sin que siquiera se esté seguro de si el proceso va a efectivizarse o no. Sin embargo, sí resulta conveniente que la comunidad presente un cierto grado de expectativa positiva, lo que permitirá que sienta entusiasmo por la implementación del programa y sea un aliciente para que se involucre en él. Por ello se considera conveniente que, una vez firmado el convenio inicial —momento en que ya es un hecho que el PPDM se pone en marcha—, se difunda a la comunidad la puesta en marcha de ese hito y de sus posibles alcances e implicancias a futuro. Además de los distintos medios de comunicación locales, sería recomendable convocar a las instituciones intermedias del distrito a una reunión informativa encabezada por el GL, tal como la que se hizo en el PRODESTA<sup>100</sup>. Esta acción podría considerarse como el inicio público del PPDM, y al mismo tiempo sería una buena oportunidad para sentar desde un principio el liderazgo de este actor en el programa<sup>101</sup>, que como ya se vio, también impacta de manera positiva en su energía<sup>102</sup>.

#### VI.1.1.6. Anexo metodológico

En línea con lo planteado en el apartado V.2.1 (Escaso o nulo grado de detalle metodológico incluido en el convenio inicial), aquí se recomienda darle a la Etapa Preliminar la preponderancia que merece, algo que raramente se menciona en la literatura. En particular se sugiere que, previo a la firma del convenio inicial, los futuros AM y Promotor consensúen en detalle la totalidad de la propuesta metodológica; y que luego sea incorporada por escrito al documento, posiblemente como anexo al mismo. De esta manera, además de que durante el proceso quedarían claros para las partes los modos de actuar, se dispondría de una información pertinente y de calidad, que en diversas situaciones contribuiría a disminuir lo que Shannon denomina entropía informacional.

El esfuerzo que aquí se propone, que encima debería realizarse antes de asumir los respectivos compromisos, representa sin embargo una especie de inversión a futuro: permitirá sin dudas facilitar el mejor entendimiento entre estos dos actores principales, además de contribuir a una mayor eficiencia en el desarrollo del PPDM. Así, cuantas más

---

<sup>100</sup> Ver apartado IV.2.5.

<sup>101</sup> De acuerdo a lo indicado en el LMI 4 (ver apartado III.2.4), y en línea con la problemática mencionada en el apartado V.1.4 (Falta de liderazgo del GL).

<sup>102</sup> Esto ocurriría por un incremento de la variable  $PV_{GL}$  que incide en  $Id_{GL}$  y finalmente en  $PId_{GL}$ , según el modelo del inciso V.1.1.1.

condiciones metodológicas se logren consensuar en esta etapa —bajo el supuesto de que las mismas son adecuadas—, mayores serán las garantías de que el programa se sostendrá en el tiempo. El acuerdo de todas estas cuestiones exigirá desarrollar una importante instancia de negociación y consenso, en la que el AM deberá convencer al GL con argumentos que sustenten la elección de cada uno de los elementos metodológicos que recomienda incluir.

En caso de no haber acuerdo al respecto, el AM siempre podría abstenerse de participar en un programa si es que, a su entender, no brinda las suficientes garantías de sostenibilidad. De hecho, una Institución Académica que se desempeña como AM y es convocada a contribuir con sus conocimientos, herramientas y experiencia a un determinado PPDM, podría transigir ante ciertas sugerencias que impliquen modificaciones a la metodología que él recomienda, pero únicamente si considera que esto no conllevará ningún inconveniente, o en todo caso éstas serán leves (por ejemplo, un mayor esfuerzo o tiempos más extensos), sin dificultar o impedir su buena marcha.

Todo lo antedicho no significa que la situación ideal sea aquella en la que el AM llegue al territorio con un “paquete metodológico” cerrado y rígido, listo para ser “aplicado”. Dadas las necesidades, idiosincrasia y características particulares de cada territorio, resultaría incluso inadecuado replicar exactamente una misma metodología que dio buenos resultados en otros municipios. Lo que sí, debería proponer su metodología como base o punto de partida, y ser flexible para permitir adaptarla a la situación del nuevo desafío, a partir de un diálogo con los propios actores del territorio.

Desde el modelo cualitativo presentado en el Capítulo V, la eventual abstención del AM de participar en un programa al que ha sido convocado, porque considera que las condiciones metodológicas que ha logrado consensuar con el futuro promotor no alcanzan para dar un sustento suficiente para su éxito y sostenibilidad, puede ser explicada a través de la variable  $PE_{AM}$ , que corresponde a su energía. Como ésta representa la percepción del AM respecto al nivel de éxito presente y futuro del PPDM, en el mencionado caso tomaría un valor negativo, e impactaría en su nivel de energía,  $\varepsilon_{AM}$ . Si ese término tuviese un valor muy grande, que equiparara a los demás elementos de ese parámetro, podría llegar a tornarlo nulo o negativo, haciendo que el AM no se involucre en el programa.

A su vez, aunque esta decisión pueda resultar negativa a simple vista, el no aceptar participar del proceso sería más inocuo en términos de “daño en el territorio” que los perjuicios que podrían derivarse de discontinuar un PPDM ya con cierto grado de avance,

no sólo por la pérdida de tiempo y recursos invertidos, sino también por el desánimo y frustración comunitarios generados, con el consecuente descreimiento en la viabilidad de los programas de esta naturaleza. No menor, un eventual fracaso del programa siempre afectará al prestigio y trayectoria de la Institución Académica a la que el AM pertenece y representa.

En el caso del PRODESTA, por el hecho de que los futuros AM aún no se habían planteado esta problemática como central, y también debido a que los actores se conocían y tenían una relación de mutua confianza, durante la Etapa Preliminar no se procedió en un todo de acuerdo a esta sugerencia: si bien varias de las pautas de trabajo futuro se discutieron entre las partes, no se las incluyó por escrito en el convenio. En este caso, esta omisión no generó grandes inconvenientes, ya que la buena voluntad de las partes permitió proceder posteriormente como convenía al programa, pero sin dudas, esa falta de consenso previo se tradujo luego en una dilación de los tiempos.

## **VI.1.2. Elementos a consensuar en el anexo metodológico**

Habiendo discutido en el inciso anterior la importancia de incorporar un anexo metodológico en el convenio inicial, en este apartado, que no tiene la pretensión de ser exhaustivo, se detallan varios elementos que convendría que fuesen consensuados y luego puestos por escrito en él, a saber: las bases globales del PPDM (inciso VI.1.2.1), la estructura organizativa para el SPM (inciso VI.1.2.2), la metodología a emplear durante el proceso de Planificación Estratégica Participativa (inciso VI.1.2.3), y el programa educativo para formar agentes locales en DT (inciso VI.1.2.4).

### **VI.1.2.1. Bases globales del PPDM**

En primer lugar, en el anexo metodológico debieran establecerse las bases globales del PPDM que sirven para delimitar su propósito y alcance (este último entendido en un sentido espacial, poblacional y temporal). A continuación, se listan las cuatro bases que se consideran más importantes:

a) El *objetivo general* que se desee establecer para el programa. Una opción es incluir aquí la o las dimensiones del desarrollo que se pretendan abordar. Respecto a la definición de las mismas, se esbozará una sugerencia concreta en el punto VI.1.2.3.3.

b) El *horizonte de tiempo*, que coincide con establecer el período de tiempo en el que se prolongará el PPDM, lo que equivale a decir cuánto se prevé que dure el Sistema Sostenible, o para qué período de tiempo se planificará estratégicamente.

c) El *alcance geográfico*, que implica delimitar el ámbito territorial de interés a los fines del desarrollo, y que aquí sería el municipio o distrito, considerando a todas las localidades que lo componen, tanto sus zonas urbanas como rurales.

d) El *alcance demográfico*, es decir, la consideración de quiénes serán los beneficiarios de las actividades a realizar en el marco del PPDM, que se corresponde con todos los habitantes del distrito objeto de desarrollo. Se recomienda incluir aquí una proyección estimada de la evolución poblacional para el horizonte de tiempo definido para el programa.

En el capítulo IV se hizo mención a las bases globales del PRODESTA, las que incluían otras cuestiones adicionales, como la denominación del PPDM y la creación de un logotipo que brindaban identidad al mismo. Aquí se considera más adecuado hacer una distinción entre las bases listadas anteriormente y estas otras cuestiones, a las que se elige denominar “Elementos de caracterización del PPDM”, ya que cumplen diferentes funciones. Como se detallará más adelante, en el apartado VI.2.5, estos otros elementos se obtienen como resultado de las actividades de comunicación y difusión del SPM.

#### VI.1.2.2. Estructura organizativa para el SPM

Otra cuestión que debiera ser acordada e incluida en el anexo metodológico es la conformación de la estructura organizativa que tendrá a su cargo la administración y coordinación de las actividades que se desarrollen durante el SPM. El diseño de esta estructura debiera garantizar una fluida vinculación entre el PPDM y los ámbitos de toma de decisión de la administración municipal. Una vinculación escasa o nula podría llevar al fracaso del programa.

Idealmente, esta estructura debiera incluir a los siguientes actores: a) el Intendente municipal, en la función de director general del programa; b) un coordinador designado por el GL (en lo posible que tenga un rol central en el ejecutivo municipal), que actuará como su representante en el diseño, planificación e implementación de las diferentes tareas; c) el AM, es decir uno o más miembros del grupo de profesionales de la Institución Académica que desempeña ese rol; y d) referentes de distintas áreas municipales

(secretarios, directores o similares) e integrantes del HCD, que se desempeñarán como Asesores Técnicos, aportando su experiencia y conocimiento del territorio.

Nótese que en esta estructura de coordinación general, que manejará la totalidad de las actividades que se lleven a cabo dentro de los distintos procesos del SPM, no se sugiere incorporar a los Beneficiarios Activos, pues su participación se reserva para aquellas acciones permanentes que, recién durante el SS, sí la requieran.

En este punto es pertinente plantear una sugerencia adicional, tendiente a atenuar los inconvenientes derivados de un eventual cese de funciones del coordinador designado por el GL (inciso *b* de la estructura organizativa mencionada)<sup>103</sup>. Si tal hecho ocurre, se sugiere que el AM brinde especial atención y dedicación a dos cuestiones. Por un lado, a establecer una buena relación con el nuevo funcionario a cargo, ya que del coordinador depende que se entable una relación y comunicación fluidas entre el AM y el GL; y por otro, a asegurarse que éste conozca en profundidad el programa intentando que se lo apropie y asuma un verdadero compromiso con él.

Finalmente, una cuestión importante a considerar cuando se está por dar inicio a un PPDM en un territorio, es la formación de los agentes municipales<sup>104</sup>. Dado que ellos tendrán un rol protagónico durante todo el programa —no sólo porque algunos conformarán la estructura mencionada, sino porque también tendrán a su cargo la gestión durante el SS de las actividades planificadas correspondientes al área municipal que coordinan—, es altamente recomendable que cuenten con los conocimientos y capacidades necesarios para desempeñarse adecuadamente de cara a los nuevos desafíos. En particular, se sugiere brindar una capacitación específica sobre las cuestiones básicas del desarrollo territorial y específicamente de la metodología de Planificación Estratégica Participativa, más allá de otras temáticas técnicas, operativas o administrativas que se consideren necesarias abordar, en función de los requerimientos detectados en cada caso. Por supuesto, en caso de haber un cambio en la gestión municipal, sería conveniente que esta capacitación se brinde a los nuevos funcionarios que asumen su cargo. Esta sugerencia está en línea con lo planteado por algunos miembros de la Mesa de Trabajo y del ACA en las entrevistas realizadas<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Problemática señalada en el apartado V.1.3 (Reemplazo de miembros clave en el gabinete municipal).

<sup>104</sup> En línea con la problemática planteada en el apartado V.3.2 (Carencia de capacidades locales específicas), y con la tarea 9 de Thompson et al. (2012).

<sup>105</sup> Ver inciso IV.4.4.3.

### VI.1.2.3. Metodología de Planificación Estratégica Participativa (PEP)

Consensuar con el GL la metodología de Planificación Estratégica Participativa (PEP) que se empleará en el SPM es una de las tareas que debería realizarse en la Etapa Preliminar. Si bien en el PRODESTA la definición completa de la metodología a emplear se alcanzó durante el SPM<sup>106</sup>, su consenso ocupó un tiempo relativamente largo, que se tradujo en una significativa demora en el avance del programa.

Las cuestiones metodológicas a considerar son numerosas, y para su mejor ordenamiento se presentan en lo que sigue agrupadas en tres puntos.

#### *VI.1.2.3.1. Prediagnóstico como alternativa a considerar*

Todo proceso de PEP comienza con la elaboración de un diagnóstico, ya que éste provee la información necesaria para conocer la situación del territorio y de su comunidad. Los parámetros a determinar son varios: las problemáticas, fortalezas, potencialidades, oportunidades, amenazas, necesidades, demandas y anhelos de sus habitantes, y los recursos con que se cuenta, entre otras cuestiones salientes. Sin poner en cuestión la importancia que reviste esta instancia, también ocurre que un trabajo minucioso como el que suele plantearse en la literatura especializada con respecto al diagnóstico, requiere una inversión elevada de recursos y tiempo, sobre todo teniendo en cuenta la expectativa de la comunidad por percibir resultados concretos en el corto plazo<sup>107</sup>.

En el caso en el que el rol de AM fuera desempeñado por el actor ideal, es decir, por la Universidad o Institución Académica de la región (ya planteado en el LMI 3<sup>108</sup>), sería razonable asumir que ya tendrá un buen conocimiento del territorio. Este conocimiento, complementado con la información que disponen los Asesores Técnicos (es decir, los representantes de las distintas áreas municipales e integrantes del HCD), y por toda la información secundaria que sea posible consultar, parecería suficiente para considerar que el grupo de trabajo ya dispondría de un primer diagnóstico o un buen prediagnóstico. Como ya se vio en el capítulo IV, ése fue el caso de PRODESTA<sup>109</sup>. Este prediagnóstico,

---

<sup>106</sup> Específicamente, se obtuvo como resultado del PT I<sub>b</sub> del Sistema I (correspondiente al SPM).

<sup>107</sup> Esta cuestión fue discutida en el apartado V.2.4 (Generación de expectativas inadecuadas en la comunidad) y en el inciso V.3.1.2 (Dificultades vinculadas con la elaboración del diagnóstico territorial).

<sup>108</sup> Ver apartado III.2.3.

<sup>109</sup> Para el caso del PRODESTA, una buena fuente de información secundaria resultó ser la página web del Observatorio de Estadísticas Regionales (OER), la cual puede consultarse en: <https://www.oer.uns.edu.ar/>. Allí se presenta una base de datos completa, actualizada e interactiva, que aglutina la totalidad de las

que se iría completando y ajustando en el tiempo —en especial durante la actividad participativa del SPM—, debería servir como punto de partida para seguir adelante con el proceso de planificación. Hasta aquí, es prácticamente lo que se sugiere en el LMI 5<sup>110</sup>.

Al respecto, es interesante reflexionar acerca de uno de los aprendizajes obtenidos a partir de la sistematización de una de las experiencias previas de la UPSO —el Programa Piloto de Desarrollo Distrital (PPDD-Pellegrini)<sup>111</sup>—. Luego de efectuar un diagnóstico exhaustivo (de tipo censo) de todo el territorio, se llegó a la conclusión de que la ejecución del mismo sólo resultó interesante a los fines de un ingreso mejor preparado al territorio del Equipo Técnico de la Universidad, y de la difusión del Programa; por el contrario, no pareció aportar información novedosa o sustancial a los referentes locales.

Por último, de optar por el prediagnóstico que aquí se sugiere realizar, no parece conveniente plasmarlo en un documento prolijamente elaborado, sino sólo como una especie de “borrador de uso interno”, ya que su permanente actualización hará que rápidamente pierda vigencia, y además implicaría destinar el tiempo y los recursos que se pretendían economizar en un resultado que no contribuye en forma directa al bienestar de la comunidad. Sin embargo, sí debe procurarse que todos los integrantes de la estructura organizativa del SPM estén al tanto del mismo.

#### *VI.1.2.3.2. Convocatoria para participar del PPDM: actores ideales para desempeñar el rol de Beneficiario Activo*

Habiendo ya definido en la sección III.1.1 del capítulo III qué implica el rol de Beneficiario Activo (BA), corresponde aquí sugerir quiénes parecerían ser los actores ideales para desempeñarlo, siempre apuntando a lograr una más adecuada y eficaz participación comunitaria.

Al respecto se propone que en principio sean los representantes de todas las instituciones intermedias del territorio. Estos actores ya han demostrado su vocación social, al punto que el CIPPEC–Fundación Grupo Innova (2005) afirma que estos actores sociales son entendidos como “aquella[s] persona[s] que representa[n] sus propios intereses más los intereses de parte de la comunidad” (p. 18). Obsérvese que, el hecho de hacer referencia a la totalidad de las organizaciones de la sociedad civil del territorio,

---

estadísticas disponibles para los 22 municipios que componen la Sexta Sección Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>110</sup> Ver apartado III.2.5.

<sup>111</sup> Ver Chrestia, Porras, Kreder y Porras (2022).

implica convocar incluso a todas las agrupaciones políticas locales, pues hacer esto desde el principio contribuye a perfilar al programa como política de Estado (LMI 8<sup>112</sup>), e incrementa las garantías de apoyo político (mencionado en el inciso VI.1.1.4).

Las razones de esta sugerencia de participación orientada son varias: a) la invitación abierta a todos los habitantes a participar de la PEP, es poco viable y no da garantías de ser eficaz en la práctica<sup>113</sup>; b) una convocatoria restringida a sólo a ciertas personalidades destacadas, conlleva el riesgo de que no estén adecuadamente representados los intereses de toda la comunidad, y agrega la dificultad de eventualmente justificar cada elección o descarte; y c) de los miembros de las instituciones intermedias locales es dable esperar, como se ha dicho, una mayor vocación social y predisposición a actuar por el bien de la comunidad que el habitante medio.

En realidad, lo que se busca es que los participantes no asistan a los talleres con el fin principal de encontrar respuestas y soluciones a las problemáticas que lo afectan de modo directo, sino que planifiquen pensando en el bienestar colectivo. De todos modos, para no denegar la entrada a aquellos habitantes interesados en participar, se sugiere —tal como se hizo en el PRODESTA— permitir que puedan hacerlo por la vía de asociarse a alguna de las instituciones locales ya constituidas. Adicionalmente, actuando de este modo, el PPDM estaría contribuyendo a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil.

#### *VI.1.2.3.3. Talleres participativos*

Antes de dar inicio efectivo a los talleres participativos, se aconseja realizar algunas tareas preliminares para facilitar el trabajo posterior: las de sensibilización<sup>114</sup> y las de elaboración previa de propuestas base para cada instancia participativa.

Las primeras, de sensibilización, se dirigirán a aquellos representantes de la comunidad que se involucrarán activamente en el PPDM (los BA), y serán explicadas en mayor detalle al describir los Procesos de Transformación correspondientes (PT I<sub>c</sub> y PT II<sub>c</sub>). Es importante que dependiendo del grado de complejidad que se prevea para estas tareas, las mismas queden establecidas en el anexo metodológico, de modo que se asegure la disponibilidad de los recursos necesarios para ejecutarlas. Más allá de las tareas de

---

<sup>112</sup> Ver apartado III.2.8.

<sup>113</sup> Esta cuestión ya ha sido mencionada en el inciso V.3.1.1 (Dificultades vinculadas con la participación comunitaria).

<sup>114</sup> De acuerdo a lo indicado en el LMI 7 (ver apartado III.2.7).

sensibilización que se lleven a cabo antes de dar inicio a los talleres participativos, se sugiere darle continuidad a las mismas, aprovechando cada uno de los encuentros presenciales para reforzarlas y resaltar la importancia de generar ciertos cambios culturales en pos del desarrollo local.

Las segundas, de elaboración previa de propuestas base, se orientarán a evitar dos situaciones específicas durante el proceso participativo propiamente dicho: a) que las actividades participativas se prolonguen excesivamente en el tiempo, con el consecuente desgaste de la energía del BA<sup>115</sup> que esto implicaría, y b) una potencial “catarsis colectiva”, con los múltiples impactos negativos que conllevaría<sup>116</sup>. Por ello, específicamente se sugiere trabajar en la elaboración de tres propuestas de base, que sean puestas a consideración durante los talleres participativos. Dado que, como su nombre lo indica, estos documentos serán la base de la planificación, es importante armarlos a conciencia, de modo que se conviertan en una herramienta idónea para eficientizar y ordenar el proceso participativo posterior. Esta lógica de no arrancar los talleres con una “hoja en blanco”, orienta enormemente la actividad de los participantes en estos encuentros, hecho que se pudo constatar en la experiencia PRODESTA, al tiempo que se consiguieron evitar las dos problemáticas arriba planteadas, la pérdida de energía de los participantes y la catarsis colectiva. Y lo más importante fue que en la práctica, el hecho de convertir a los talleres en un ámbito de consenso de propuestas previamente elaboradas, no impidió en absoluto que todos los actores hiciesen contribuciones adicionales (modificaciones o agregados de propuestas), o que objetaran algunas de las originales según considerasen necesario.

Esta tarea debiera realizarse para todos los talleres que se lleven a cabo. Como cada caso es único, no se esbozan aquí sugerencias específicas respecto al tipo y número de talleres a realizar. Sólo se presenta, a título de sugerencia, la configuración general adoptada en el PRODESTA. La misma<sup>117</sup> consistió en realizar un primer encuentro con todos los actores (“Taller General”), con el fin de definir la visión general del PPDM, acordar el conjunto de ejes estratégicos alrededor de los cuales se organizaría el Plan Estratégico, y consensuar la organización y metodología de las subsiguientes instancias participativas. A este Taller General siguieron dos conjuntos correlativos de talleres (uno

---

<sup>115</sup> Por el incremento de la variable  $C_{BA_n}$ , que representa el costo (en términos de tiempo y esfuerzo) que le insume su participación en el PPDM, y que por lo tanto incide negativamente en  $\varepsilon_{BA_n}$ .

<sup>116</sup> Señalados en el inciso V.3.1.1 (Dificultades vinculadas con la participación comunitaria).

<sup>117</sup> Descripta en el apartado IV.2.5 del capítulo IV.

por cada eje elegido): los “Talleres Estratégicos” y los “Talleres Operativos”. Los primeros tuvieron como fin consensuar las áreas temáticas y objetivos de largo plazo (OLP) para cada eje estratégico; y los segundos, consensuar las actividades y proyectos a realizar con el fin de alcanzar cada uno de esos objetivos.

Yendo ahora a la modalidad de armado de las tres propuestas de base mencionadas, en lo que sigue se sugiere la metodología de armado de cada una, y los elementos que debieran contener:

a) La propuesta de base del Taller General, que esencialmente contendrá el conjunto de ejes estratégicos (EE) en que se propone dividir el futuro PE, y la organización (cronograma) del trabajo participativo futuro. Aunque se reconozca que no es el formato tradicional de proceder, y siempre pensando en programas de impacto multidimensional, se recomienda seleccionar los EE en concordancia con aquellas áreas municipales que se vinculen con alguna de las dimensiones que contribuyen en forma directa al desarrollo local buscado. La razón de esta sugerencia está basada en la gran contribución que una elección de este tipo haría al sostenimiento del programa de desarrollo en el tiempo, al facilitar significativamente el trabajo durante el SS: en efecto, seleccionando los ejes así, el referente de cada área municipal, actor activo durante la planificación, sería el mismo sobre el que a posteriori recaería la responsabilidad directa de la ejecución de las actividades contenidas en su EE (en el sentido de ser quien deberá ocuparse de gestionar los recursos necesarios e implementar cada una)<sup>118</sup>. En cuanto a la visión general del PPDM, se propone elaborarla en conjunto durante el Taller General.

b) La propuesta de base para los Talleres Estratégicos, que en el caso de PRODESTA se denominó “Propuesta de Ordenamiento Estratégico”, se sugiere que ya contenga las áreas temáticas y los OLP para cada eje estratégico. Su elaboración debiera estar a cargo de la estructura organizativa para el SPM, más precisamente que sea una tarea a realizar entre el AM y los Asesores Técnicos. Los primeros aportarían el criterio metodológico (es decir, que los OLP estén bien definidos, sean adecuados, coherentes y no se contradigan entre sí), mientras que los segundos aportarían el conocimiento técnico y los datos la realidad local dentro de la temática específica de cada EE.

c) La propuesta de base para los Talleres Operativos, que en la experiencia se denominó “Propuesta Operativa”, estará compuesta por el conjunto de actividades y proyectos que conduzcan a la consecución de los OLP. Como en principio debiera

---

<sup>118</sup> Esta sugerencia se vincula con las tareas 1, 5 y 10 de Thompson et al. (2012).

elaborarse entre todos los actores (el AM, los responsables de ejes estratégicos y los BA), para evitar las dos cuestiones ya mencionadas se sugiere proceder tal como se hizo en el PRODESTA, atento a su funcionamiento eficiente y eficaz. Allí, durante un tiempo previamente definido, cada uno de los actores podía sugerir las actividades que a su criterio contribuyeran al desarrollo del territorio (en cualquiera de las dimensiones que hacen a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes). Cada sugerencia era analizada en una primera instancia en términos de su pertinencia estratégica y su viabilidad técnica y económica. De satisfacer estos requisitos, se la incorporaba al eje estratégico correspondiente, y entraba a formar parte de la propuesta de base para los futuros Talleres Operativos. En particular, esta es una etapa en la que el AM y los responsables de ejes estratégicos debieron trabajar mucho y en conjunto y, dada su especialización, uno en lo metodológico y los otros en la problemática específica del eje en cuestión. Una vez elaborado de esta forma, con la contribución de todos ellos, el borrador inicial fue enviado a cada uno de los Beneficiarios Activos (en la práctica, a cada una de las instituciones intermedias), para que completasen el texto con nuevas propuestas y/o sugiriesen modificaciones a las existentes. Por fin, con la suma todos esos aportes, la estructura organizativa estuvo en condiciones de redactar la “Propuesta Operativa”, sobre la cual se trabajó posteriormente en los Talleres Operativos, con la presencia y participación de todos los actores.

Respecto a la organización de los talleres, una alternativa posible sería proceder como en el PRODESTA (ver apartado IV.2.5), considerando los buenos resultados obtenidos. Allí se buscó evitar las dos problemáticas mencionadas arriba, a partir de varias acciones, tales como: a) realizar tareas de sensibilización durante el transcurso de los talleres; b) organizar los encuentros en bloques de trabajo agrupando dos o más ejes estratégicos; c) explicitar de manera anticipada y clara cómo será el trabajo a realizar en cada taller, así como los objetivos que se proponen alcanzar y el tiempo total estimado para ello; d) respetar ese tiempo prometido; y e) demostrar que se van alcanzando resultados concretos en línea con los objetivos acordados para cada taller. Este último punto es de gran importancia ya que, en línea con lo planteado por Katz y Kahn (1997), al ser el rol de las instituciones participantes de naturaleza voluntaria, los resultados y logros actúan como recompensantes en sí mismos y se convierten en una fuente intrínseca de energía para sostener su actividad en el programa.

Finalmente, se plantea una última sugerencia, que tiene como fin facilitar la libre expresión de los BA. Al respecto, se propone que los talleres sean coordinados por un miembro del AM, sin la presencia de miembros del GL en las mesas de debate (del Taller General y, sobre todo, de los Talleres Estratégicos), ya que podrían llegar a inhibir la dinámica de libre intercambio de opiniones. Por contraposición, es importante que en los Talleres Operativos sí se incorporen al debate los funcionarios municipales a cargo del área o eje estratégico correspondiente, ya que son los más idóneos para responder a consultas sobre la lógica y/o la viabilidad de las distintas actividades, en esta instancia en la que se está evaluando eliminarlas, modificarlas o agregarlas al PE. Esto mismo destaca Barroso González (2000), respecto a que quienes estén a cargo de (y respondan por) la implementación de las actividades contenidas en el PE, participen y se involucren también en la instancia de elaboración de las propuestas, de modo que aseguren la viabilidad de las mismas antes de incorporarlas efectivamente al Plan.

#### VI.1.2.4. Programa educativo para la formación de agentes locales en DT

El programa educativo para la formación de agentes locales en la temática del desarrollo territorial (DT) que se sugiere ofrecer durante el SPM, también debiera ser convenido durante la EP. Es un requisito de suma importancia para la sostenibilidad del PPDM (según lo recomendado en el LMI 2<sup>119</sup>), y por ende debe ser acordado en esta instancia y plasmado en el anexo metodológico.

Se trata de una acción dirigida a la generación de capacidades locales<sup>120</sup>, que permitiría disponer de expertos locales, que además de su influencia individual desde lo participativo, también podrían ir incorporándose a la estructura organizativa del SS, colaborando en las actividades de coordinación y vinculación entre los actores. De hecho, esto implicaría que vayan adquiriendo experiencia específica que les permita adoptar progresivamente el rol de Asesores Metodológicos. Mientras tanto, serían de gran ayuda trabajando desde el territorio en estrecha relación con los miembros de la Institución Académica (IA) que está desempeñando ese rol.

Dado que aquí se asume que el SPM tiene una duración aproximada de dos años, convendría que éste también sea el tiempo aproximado que demande el proceso de

---

<sup>119</sup> Ver apartado III.2.2.

<sup>120</sup> En línea con la problemática planteada en el apartado V.3.2 (Carencia de capacidades locales específicas).

formación de los agentes locales. Además, en el caso ideal de que fuese un programa de formación de nivel superior dictado localmente, podría tomar el formato de Diplomatura Universitaria o de Ciclo de Especialización de posgrado para profesionales.

Finalmente, la IA que está a cargo de este programa educativo puede o no, en principio, ser la misma que la que se desempeña como AM en el PPDM. Obviamente, si los docentes y el AM pertenecieran a la misma IA, como ocurrió con el PRODESTA, se derivarían ciertas ventajas de naturaleza principalmente académica<sup>121</sup>.

### **VI.1.3. Síntesis de sugerencias metodológicas para la Etapa Preliminar**

A continuación, se listan a modo de resumen todas las sugerencias metodológicas (SM) que surgen de las discusiones realizadas durante el análisis previo de un adecuado desarrollo de la EP. Varias de ellas deberían constar específicamente en el anexo metodológico del convenio inicial del PPDM, para asegurar que éste evolucionará luego según las pautas acordadas.

**SM 1:** Iniciar las negociaciones para poner en marcha el PPDM cuando el GL está recién comenzando su gestión.

**SM 2:** No generar expectativas (demasiado elevadas) en la comunidad que luego sean difíciles de cumplir.

**SM 3:** Suscribir el convenio inicial, en lo posible, por un total de al menos cuatro años.

**SM 4:** Condicionar la suscripción del convenio inicial al apoyo de la mayoría o todos los partidos políticos activos en el distrito.

**SM 5:** Manejar con cautela la información hacia la comunidad, hasta tanto no se haya firmado el convenio inicial.

**SM 6:** Realizar (una vez suscripto el convenio inicial) una adecuada difusión del programa en los distintos medios de prensa locales y, en lo posible, organizar una reunión encabezada por el GL, con la presencia de todas las instituciones intermedias del distrito.

---

<sup>121</sup> Por ejemplo, podría generarse un efecto sinérgico entre las distintas funciones sustantivas de la IA (Docencia, Investigación y Extensión), y además se facilitaría la participación activa de los estudiantes en las instancias relativas a la Planificación Estratégica Participativa durante el SPM, logrando un excelente espacio de aprendizaje/acción. Por otro lado, es probable que mejore la percepción del AM respecto a la valoración académica de lo que realiza en el marco del PPDM, lo que impactaría positivamente en su nivel de energía  $\varepsilon_{AM}$  (De acuerdo al modelo presentado en el inciso V.1.1.2).

**SM 7:** Dar a la Etapa Preliminar la preponderancia que merece, dedicando la atención necesaria a la negociación entre el AM y el GL, en particular en lo referido a la propuesta metodológica con la que se abordará el PPDM.

**SM 8:** Incorporar al convenio inicial un anexo en el que se expliciten (con el detalle necesario) los aspectos metodológicos acordados. Como mínimo debiera contener: las bases globales del PPDM, la estructura organizativa para el SPM, la metodología de Planificación Estratégica Participativa y el programa educativo para la formación de agentes locales en DT.

**SM 9:** Incluir en la estructura organizativa para el SPM por lo menos a los siguientes actores: a) el Intendente municipal; b) un coordinador que represente al GL (y sea su interlocutor directo); c) el AM; y d) los referentes de las distintas áreas municipales e integrantes del HCD que se desempeñen como Asesores Técnicos.

**SM 10:** En caso que se dé un cambio del coordinador del PPDM, brindar especial atención y dedicación a: establecer una buena relación entre él y el AM, y asegurarse que éste conozca en profundidad el programa.

**SM 11:** Brindar capacitación específica a los agentes municipales que participarán en el programa, acerca de las cuestiones básicas del desarrollo territorial, de la metodología de Planificación Estratégica Participativa a aplicar, y de otras temáticas técnicas, operativas o administrativas que se requieran.

**SM 12:** Elaborar un prediagnóstico del distrito, tarea que estaría en un principio a cargo del AM y los Asesores Técnicos. Luego se iría completando y ajustando en el tiempo, en especial durante la actividad participativa del SPM, y de forma continua durante el SS, gracias al aporte de referentes y actores clave de diversos ámbitos y sectores de la comunidad.

**SM 13:** Limitar la convocatoria a los representantes de todas las instituciones intermedias del territorio donde se pondrá en marcha el PPDM (incluyendo a las agrupaciones políticas locales), para participar desempeñando el rol de Beneficiarios Activos.

**SM 14:** Establecer en el anexo metodológico el tipo y número de tareas específicas de sensibilización (dirigida a los BA, previa a los talleres participativos) que se acuerde realizar.

**SM 15:** Elaborar propuestas base de planificación —en especial, una estratégica y otra operativa— para emplearlas como documentos borrador durante los talleres participativos.

**SM 16:** Seleccionar los ejes estratégicos en concordancia con aquellas áreas municipales que se vinculen directamente con alguna de las dimensiones del desarrollo.

**SM 17:** Elaborar la visión general del PPDM de manera participativa.

**SM 18:** Acordar que la tarea de coordinación de los talleres participativos esté a cargo del AM, sin la presencia de miembros del GL en las mesas de debate (excepto en las de los Talleres Operativos, donde se recomienda que asistan los funcionarios municipales a cargo de cada eje estratégico).

**SM 19:** Plantear un programa de formación de agentes locales en DT que sea de nivel superior, se dicte localmente, y tenga una duración máxima de dos años.

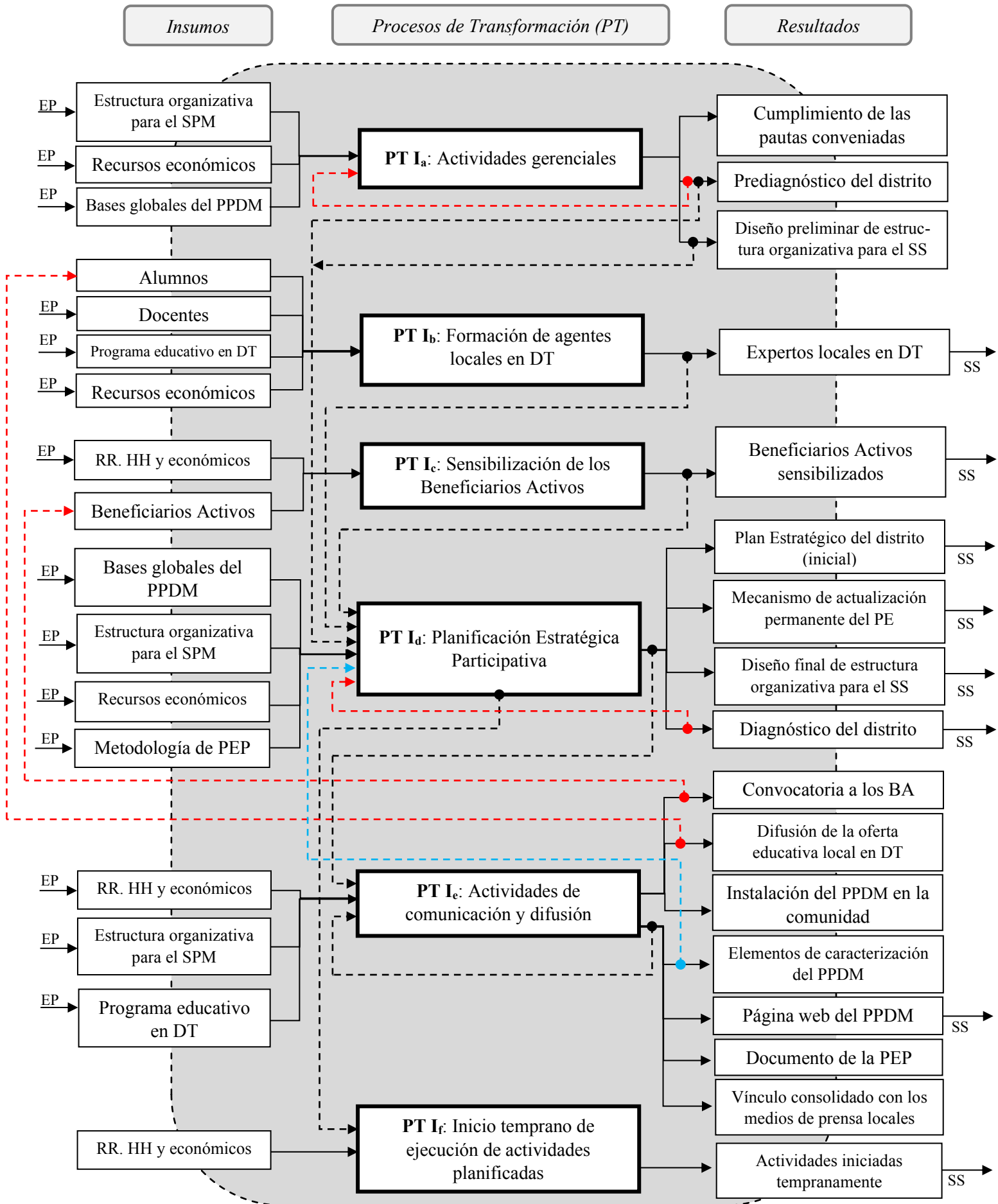
## **VI.2. CG y SM para el Sistema de Puesta en Marcha**

En la figura VI.1<sup>122</sup> se presenta el Sistema de Puesta en Marcha (SPM) que esquemáticamente se *sugiere* (al que se referirá en adelante como “Sistema I” o “SPM-Sugerido”). Contiene los Procesos de Transformación que necesariamente deberán desarrollarse en el período, con sus entradas, salidas y realimentaciones, partiendo eso sí del supuesto de que se adoptaron las sugerencias correspondientes a la EP; en ese caso, con todos los puntos consensuados y la consiguiente firma del convenio, ya no estarían en discusión ciertos elementos que en el diagrama se representan como insumos provenientes de aquella etapa, tales como: los recursos humanos y económicos requeridos en cada Proceso de Transformación (que serían los aportes que el GL se comprometió por convenio a realizar), la estructura organizativa para el SPM, las bases globales del PPDM, el programa educativo para la formación de agentes locales en DT, y la metodología con la que se conducirá el proceso de Planificación Estratégica Participativa durante el SPM. Es también por este motivo que aquí no se incluye el primer Proceso de Transformación planteado en el PRODESTA, denominado “Organización inicial de la etapa”. Los resultados que éste arrojó en su momento, ahora en la figura VI.1 ingresan directamente como insumos de la EP.

---

<sup>122</sup> Los diferentes colores empleados en las flechas a trazos no tienen ninguna connotación, sólo se emplean para facilitar la visualización del diagrama.

**Figura VI.1**  
*Sistema I: SPM-Sugerido*



Fuente: elaboración propia

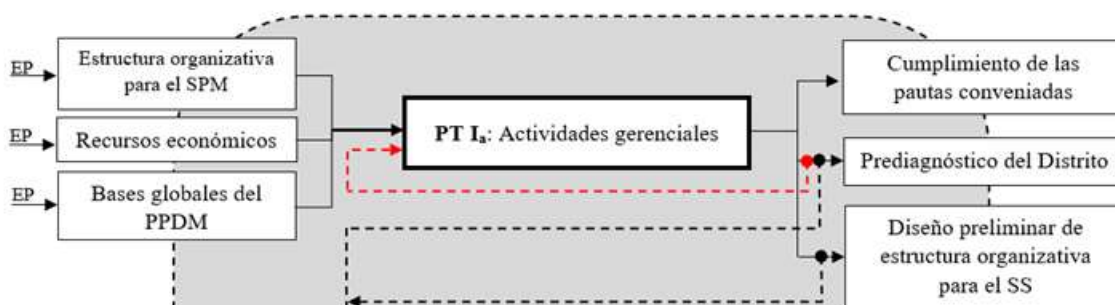
Por supuesto, no se asume que el GL acuerde fijar al inicio todo esto con el nivel de detalle que aquí se presenta, sino tan sólo las descripciones generales. En cada caso el AM decidirá cuáles son los elementos imprescindibles que deben constar explícitamente en el compromiso. De todos modos, el esquema del SPM-Sugerido se agrega aquí por ser una herramienta académica útil para aclarar con mayor precisión el formato y las razones de cada actividad a realizar, y porque además obligó a fijar la atención en la importancia de ciertos aspectos hasta entonces no muy claros, dando lugar a algunas de las sugerencias que aquí se presentan.

Basándose en la figura VI.1, esta sección se subdivide en apartados, cada uno de los cuales corresponde a alguno de los Procesos de Transformación (PT) del Sistema I. Al comienzo de cada apartado, para facilitar la lectura, se replican los segmentos correspondientes al proceso respectivo. Cada apartado contiene, a la vez, comentarios generales y sugerencias metodológicas agrupados para su mejor ordenamiento dentro de los procesos con los que se encuentran más directamente relacionados.

Cuando es necesario, se establecen comparaciones entre esta representación del SPM-Sugerido y la equivalente planteada para el PRODESTA (figura IV.1 del capítulo IV), con el fin de explicar las modificaciones que aquí se proponen, ya sea para evitar la ocurrencia de algunos problemas encontrados en aquella oportunidad, demoras que hacen menos eficiente y ágil al PPDM, o riesgos de que se genere una mayor entropía en el sistema.

Por último, en el apartado final de esta sección se presenta una síntesis de las sugerencias metodológicas (SM) para llevar adelante este primer sistema.

### VI.2.1. CG y SM del PT I<sub>a</sub>: Actividades gerenciales



Siguiendo a Robbins y Coulter (2005), las actividades gerenciales son consideradas aquí como un Proceso de Transformación específico. Aunque no debe perderse de vista que son transversales a toda la organización, tal como plantean Katz y Kahn (1997) al referirse al subsistema gerencial como aquel que abarca las actividades de dirección, coordinación y control de los distintos subsistemas de la organización, y que la atraviesan horizontalmente.

Gerenciar implica coordinar todas las actividades y tareas de la organización, en pos de alcanzar sus metas y objetivos. Desde un punto de vista sistémico, significa garantizar que todos los elementos interdependientes del sistema funcionen correcta e integradamente, entendiendo que toda decisión o acción que se toma en un área de la organización afecta a las demás (Robbins y Coulter, 2005). Específicamente, las actividades gerenciales consisten en desplegar las funciones administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control (Koontz y Weihrich, 2013). Durante el Sistema de Puesta en Marcha de un PPDM, estas funciones recaen en quienes conforman la estructura organizativa creada a tal fin en la Etapa Preliminar<sup>123</sup>; por lo que en el diagrama la misma se refleja como uno de los insumos que se incorporan en este Proceso de Transformación provenientes de la EP. Lo mismo ocurre con los recursos económicos necesarios para realizar estas actividades, acordados en el convenio inicial firmado en aquella primera etapa; y con las bases globales del PPDM, que contienen algunos de los fundamentos necesarios para la toma de decisiones durante el SPM.

Dado que las actividades gerenciales contribuyen al cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales, en esta etapa eso equivale a que se atienda al buen funcionamiento del PPDM en el marco de las pautas suscriptas en el convenio inicial, donde se han consensuado tales objetivos. De allí que, como se indica en el diagrama, uno de los resultados de este PT sea el cumplimiento de las pautas conveniadas. Asimismo, se va obteniendo el prediagnóstico del distrito, el cual se va conformando progresivamente con los aportes de los distintos miembros de la estructura organizativa desde el inicio del PPDM, y los de los Beneficiarios Activos<sup>124</sup>. La información contenida en el prediagnóstico no sólo se utiliza como base para la toma de decisiones gerenciales, sino también para aquellas actividades relacionadas con el proceso de Planificación

---

<sup>123</sup> Idealmente, siguiendo las sugerencias del inciso VI.1.2.2.

<sup>124</sup> Siguiendo las sugerencias planteadas en el punto VI.1.2.3.1., y de acuerdo al LMI 5 (ver apartado III.2.5).

Estratégica Participativa. Esos efectos son indicados por las dos retroalimentaciones del diagrama: hacia el mismo PT I<sub>a</sub> y hacia el PT I<sub>d</sub>, respectivamente. Otro de los resultados obtenidos en este proceso es el diseño preliminar de la estructura organizativa para el Sistema Sostenible, que luego ingresará como insumo en el PT I<sub>d</sub> para terminar de definirlo junto a los Beneficiarios Activos.

Este último output merece un análisis más detallado. Dado que para contribuir a su sostenibilidad en el tiempo se busca que el programa mantenga el carácter participativo durante el SS, a los actores que ya formaban parte de la estructura organizativa del SPM debieran adicionarse también los BA, de modo que la misma quede, durante el período de ejecución de las actividades planificadas, conformada por los tres actores principales. Además, los referentes de las distintas áreas municipales que durante el SPM se desempeñaban como Asesores Técnicos, en el SS pasan como ya se ha indicado, a ejercer el rol de responsables de ejes estratégicos. El resto de las recomendaciones a tener en cuenta respecto al diseño, coinciden con las consideraciones mencionadas en torno a la configuración de la estructura del PRODESTA<sup>125</sup>. Esto es, por un lado, procurar que la participación de los BA en el PPDM les implique sólo una mínima carga adicional de tareas respecto a sus actividades habituales, y por otro, evitar una excesiva demanda de tiempo a los funcionarios de las distintas áreas municipales que se desempeñan como responsables de ejes estratégicos, de modo que el resto de sus tareas diarias no se vean obstaculizadas.

En la figura VI.2 se presenta el organigrama de un posible diseño para esta estructura, el cual apunta a satisfacer ambos requisitos y a dar lugar a la participación comunitaria<sup>126</sup>.

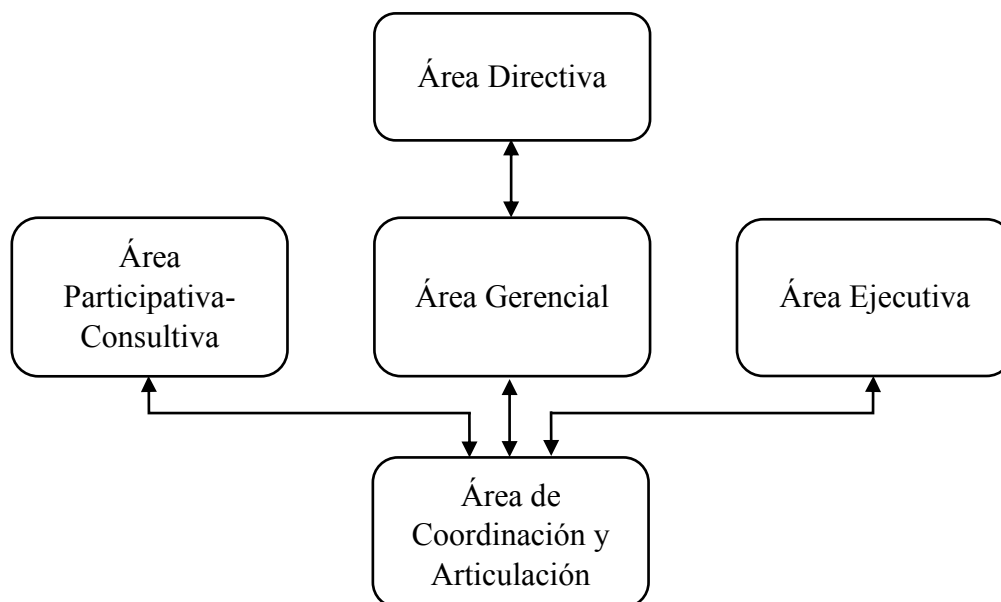
---

<sup>125</sup> Ver apartado IV.3.2. La propuesta final de la estructura para la Etapa Sostenible del PRODESTA es la que se sintetiza en el organigrama de la figura IV.3.

<sup>126</sup> Las recomendaciones vinculadas con el diseño de la estructura organizativa para el SS tienen en consideración las tareas 1, 3 y 5 de Thompson et al. (2012).

**Figura VI.2**

*Estructura organizativa para el Sistema Sostenible*



*Fuente: elaboración propia*

A continuación, se describe cada uno de los componentes de la estructura. Entre paréntesis se encuentra el nombre que cada área específica recibió en la estructura del PRODESTA, para los casos en que difieren con los aquí propuestos:

a) **Área Directiva**, a cargo del Gobierno Local, específicamente del Ejecutivo Municipal, que es quien además cumple el rol de Promotor del PPDM.

b) **Área Gerencial** (“Mesa de Trabajo”) encargada de tomar las decisiones estratégicas y operativas del PPDM. Está compuesta por el coordinador general del programa —quien mantiene una comunicación directa con el GL—, el AM, y los Asesores Técnicos.

c) **Área Participativa-Consultiva** (“Ámbito de Participación y Consenso”), integrada por los Beneficiarios Activos —en representación de la comunidad—, y por los responsables de ejes estratégicos. Ambos se encargan de proponer nuevas actividades al PE. Además, los primeros también tienen la potestad de dar consentimiento a la inclusión de las mismas<sup>127</sup>, mientras que los últimos se ocupan de analizar la viabilidad técnica y económica de las propuestas de nuevas actividades y proyectos.

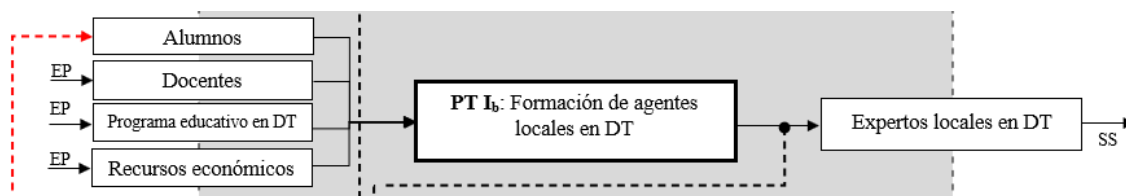
<sup>127</sup> En el apartado VI.2.4. se describirán los mecanismos propuestos para que los BA realicen estas acciones.

d) **Área Ejecutiva** (“Ámbito de Ejecución”), encargada de ejecutar las actividades del PE. Está constituida por los responsables de ejes estratégicos y por los Beneficiarios Activos<sup>128</sup>.

e) **Área de Coordinación y Articulación** (íd.), que toma a su cargo la vinculación entre los distintos actores participantes, y la realización de las tareas administrativas y operativas de coordinación, seguimiento, y difusión del PPDM. Los integrantes de esta área reciben, a diferencia de los BA y los responsables de ejes estratégicos, una remuneración directa por su trabajo, por lo que su accionar debiera facilitar la tarea de estos dos últimos.

Volviendo al Proceso de Transformación en cuestión, y comparando el SPM-Sugerido con el análogo del PRODESTA (presentado en la figura IV.1 del capítulo IV), se observan dos diferencias importantes. Una de ellas es que la metodología de Planificación Estratégica Participativa que allí se obtenía como resultado de este PT, aquí no lo hace. Esto se debe a que, como se planteó anteriormente, se sugiere que la misma sea consensuada ya en la EP y se convierta en un insumo del SPM, específicamente del PT Ia. La otra diferencia es que aquí se sugiere que en esta instancia de puesta en marcha se avance en un diseño preliminar de la estructura para el SS, y que esa propuesta de estructura sea puesta a consideración de los BA en los talleres participativos. De esta manera, al mismo tiempo que se la consensúa participativamente, los BA se informan de cuál será el rol que desempeñarán en la siguiente etapa del programa<sup>129</sup>.

### VI.2.2. CG y SM del PT Ib: Formación de agentes locales en DT



<sup>128</sup> Obsérvese una leve diferencia (de forma y no de fondo) con la Estructura de Gestión de la Etapa Sostenible del PRODESTA. Allí, los responsables de ejes estratégicos sólo conformaban el Ámbito de Ejecución, desde el cual también podían proponer nuevas actividades. Aquí se sugiere que esta acción se realice sólo desde el Área Participativa-Consultiva, por lo que se incorpora a estos actores como parte de ella, tal lo descripto arriba.

<sup>129</sup> Tal recomendación se relaciona con la tarea 5 de Thompson et al. (2012). Si bien en el PRODESTA este diseño se concretó recién durante el primer año del Sistema Sostenible, en los talleres se le informó a los BA que se daría continuidad a su participación.

La formación de agentes locales en desarrollo territorial es uno de los Procesos de Transformación muy importantes del SPM, y su producto —un conjunto de expertos locales en la temática— podría ser considerado como uno de los resultados necesarios para la sostenibilidad en el tiempo del PPDM<sup>130</sup>.

En el diagrama se visualiza un mecanismo de retroalimentación que va desde el PT I<sub>b</sub> hacia el PT I<sub>d</sub>. Esta retroalimentación representa la sugerencia de que los estudiantes que se estén formando en desarrollo territorial, participen del proceso de Planificación Estratégica Participativa que está teniendo lugar simultáneamente en su propio entorno. Por supuesto, también es deseable que el equipo docente incentive a los estudiantes a colaborar en el PPDM realizando distintas tareas, y plantee al programa como un caso de estudio que pueden analizar a escala real. De este modo se lograría un efecto sinérgico que aporta mucho a la formación en competencias y en desarrollo territorial de los estudiantes, y contribuye al mismo tiempo a la generación de capacidades locales<sup>131</sup>.

En el diagrama también se observa una flecha que indica que los expertos formados localmente ingresan como insumo al Sistema II (específicamente al PT II<sub>b</sub>, correspondiente a las actividades gerenciales). Esta contribución de gente formada en el tema es sin dudas importante para la sostenibilidad del PPDM en el tiempo.

Para el adecuado funcionamiento de este PT, son importantes los cuatro insumos que se muestran en el diagrama: a) una cohorte adecuada de alumnos, en cuya magnitud influirá sin dudas la difusión que se haga de la oferta educativa —indicado en el diagrama por la flecha de retroalimentación que proviene del PT I<sub>e</sub> (difusión de la oferta educativa local en DT)—; b) un cuerpo docente idóneo, con conocimientos específicos en el área del desarrollo territorial; c) un programa educativo que, idealmente, seguiría las sugerencias señaladas en el inciso VI.1.2.4; y d) los recursos económicos necesarios para financiar todas las actividades vinculadas con el proceso de formación. La disponibilidad de los tres últimos ítems ya habría sido comprometida de antemano en la EP, como lo indica su procedencia en el diagrama.

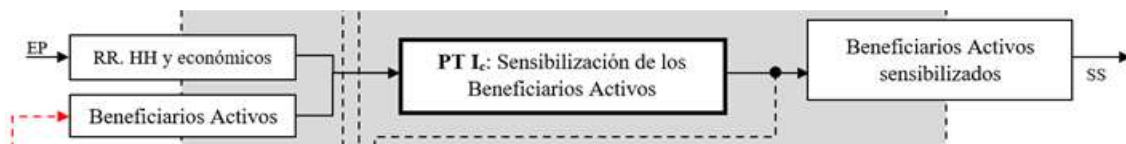
Por último, éste es el punto donde corresponde recordar lo que se indicara en el inciso VI.1.2.4, respecto a lo beneficioso que sería para el buen funcionamiento de este PT, que la IA encargada de la formación sea la misma que participa como AM del programa.

---

<sup>130</sup> En línea con el planteo del apartado V.3.3 (Falta de resultados necesarios para la sostenibilidad en el tiempo del PPDM).

<sup>131</sup> Problemática planteada en el apartado V.3.2 (Carencia de capacidades locales específicas).

### VI.2.3. CG y SM del PT I<sub>c</sub>: Sensibilización de los Beneficiarios Activos



Este Proceso de Transformación representa las tareas específicas que se realizan durante el SPM y transforman a los BA en BA sensibilizados, lo que es ideal para contribuir a su buen desempeño durante las actividades participativas que siguen. A diferencia de lo que se propondrá luego para el Sistema Sostenible, en esta instancia esas tareas no están dirigidas a toda la comunidad sino al sector de la misma que se desempeña como Beneficiario Activo (BA), es decir a los referentes de las instituciones intermedias del distrito que participan activamente del PPDM<sup>132</sup>. En representación de esto, en el diagrama los BA ingresan como insumos de este proceso (en una cantidad que dependerá del éxito de la convocatoria realizada en el PT I<sub>e</sub>, es decir que, al conformar aquel input, este resultado se convierte en una retroalimentación).

En línea con lo descrito en el LMI 7<sup>133</sup>, estas actividades tienden a crear un clima y actitud favorables para el desarrollo, poniendo en relieve los beneficios del programa para el desarrollo del territorio, movilizándolo positivamente a los participantes tras los objetivos del PPDM, y afianzando su patriotismo local y espíritu de trabajo por el bienestar comunitario (Porras, 2013). De esa manera, la sensibilización contribuiría, por un lado, a lograr que la participación de los BA sea más armónica, proactiva, propositiva, y con prevalencia del interés colectivo por sobre el individual<sup>134</sup>; y por otro, a mejorar la valoración de estos actores respecto a la importancia del PPDM en el desarrollo del territorio, lo que impactaría positivamente en su nivel de energía  $\epsilon_{BA}$ <sup>135</sup>.

Dado que los BA participarán durante todo el proceso de Planificación Estratégica Participativa, en el diagrama se observa que una vez sensibilizados ingresan al PT I<sub>d</sub> correspondiente a la PEP. Pero para que se dé esa situación ideal, es obviamente necesario que el PT I<sub>c</sub> dé comienzo antes que aquel y, recién de ahí en más, en caso de que se decida aprovechar los talleres participativos para continuar con las tareas de sensibilización tal

<sup>132</sup> De acuerdo a lo mencionado en el punto VI.1.2.3.2.

<sup>133</sup> Ver apartado III.2.7.

<sup>134</sup> Es decir, ayudaría a revertir la problemática reportada en el inciso V.3.1.1 (Dificultades vinculadas con la participación comunitaria).

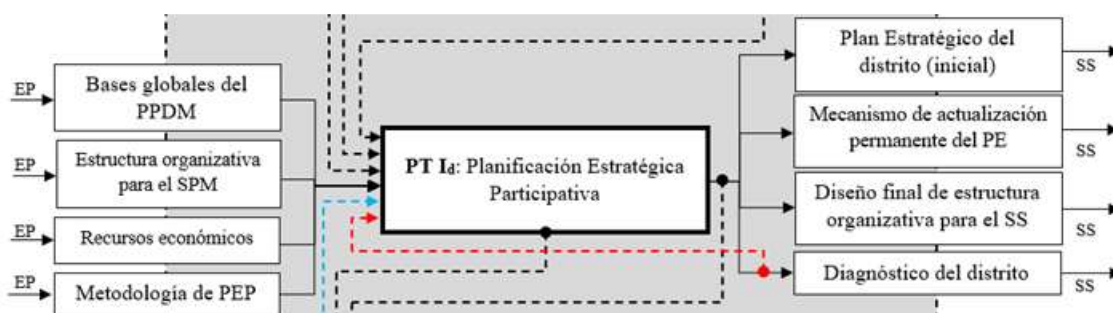
<sup>135</sup> De acuerdo al modelo propuesto en el inciso V.1.1.3.

como se sugiere, ambos procesos seguirán funcionando en simultáneo. Por otra parte, en el diagrama se plantea que los resultados del PT I<sub>c</sub> —los BA sensibilizados—, finalizado el Sistema I ingresarán como insumos del Sistema II, y como se verá, se sugiere que pasen a formar parte de la estructura organizativa del Sistema Sostenible.

En lo que hace a los insumos para realizar adecuadamente estas tareas se requiere tanto de recursos económicos como humanos, en este caso especialistas cuyo número pudo ser aproximadamente previsto en el anexo metodológico del convenio suscripto en la EP. Respecto a quién debiera estar a cargo y coordinar estas actividades, nuevamente lo más conveniente sería que fuese un grupo de especialistas perteneciente a la misma Institución Académica que el AM. Si bien la sugerencia de sensibilizar es repetida tanto en la literatura como en la práctica, la diferencia que se plantea en este trabajo, es la importancia de ser prudentes al momento de implementar estas tareas, y se aconseja comenzar destinándolas sólo a los BA, para no despertar en el total de la comunidad un entusiasmo excesivo ni generar expectativas demasiado elevadas o utópicas, que sean difíciles, o más aún, imposibles de alcanzar<sup>136</sup>.

Si bien en el Sistema I del PRODESTA (presentado en la figura IV.1 del capítulo IV) no se planteó un Proceso de Transformación específico dedicado a la sensibilización de los Beneficiarios Activos, se mencionó que esta tarea fue desarrollada a lo largo de todos los talleres durante el proceso de Planificación Estratégica Participativa. La decisión de incluirlo aquí de manera explícita responde, por un lado, a la necesidad de darle mayor visualización y preponderancia en el PPDM, y por otro, a la sugerencia de contar con un programa específico de acciones de este tipo, consensuado durante la EP e incorporado en el anexo metodológico.

#### VI.2.4. CG y SM del PT I<sub>a</sub>: Planificación Estratégica Participativa



<sup>136</sup> Esta problemática fue referida en el apartado V.2.4.

La Planificación Estratégica Participativa constituye uno de los procesos centrales del SPM. Aquí la comunidad adquiere un rol protagónico y, a través de los Beneficiarios Activos (ya sensibilizados y provenientes del PT I<sub>c</sub>, como se observa en el diagrama completo de la figura VI.1), colabora en la creación de un conjunto de resultados que serán insumos esenciales del Sistema II. Estos son: a) el Plan Estratégico del distrito, que se lo define como inicial, pues luego se irá actualizando durante el SS; b) el mecanismo de actualización permanente del PE, que se consensúa participativamente y permite ir actualizando el Plan Estratégico del distrito de forma continua; c) el diseño final de la estructura organizativa para el SS que, partiendo de la propuesta preliminar (elaborada en el PT I<sub>a</sub> según las sugerencias allí esbozadas), se acuerda entre todos los actores participantes, que luego serán quienes la conformarán y tendrán un rol allí asignado; y d) el diagnóstico del distrito<sup>137</sup> que, a partir del prediagnóstico proveniente del PT I<sub>a</sub> (retroalimentación que se representa en el diagrama), se va nutriendo y ajustando en los sucesivos encuentros con la visión de cada participante, tanto en éste como en el Sistema II. Dada esta permanente actualización del diagnóstico, es que resulta necesario que su resultado reingrese constantemente a este mismo Proceso de Transformación (retroalimentación de información).

Desarrollar en el SPM tanto el mecanismo de actualización permanente del PE como el diseño de la estructura organizativa para el SS, asegura dos de las entradas en serie necesarias para el funcionamiento del Sistema Sostenible<sup>138</sup>. Como se observa en el diagrama completo, la información de los cuatro resultados mencionados alimenta al PT I<sub>e</sub>, de modo que a través de él puedan llevarse a cabo las actividades de comunicación y difusión correspondientes. Por último, cabe mencionar que del Proceso de Transformación que se está describiendo, egresan también actividades planificadas aún no plasmadas explícitamente en el documento final del Plan Estratégico, y que sin embargo ingresan al PT I<sub>f</sub> para ser ejecutadas de forma temprana.

Respecto al segundo resultado mencionado —el mecanismo de actualización permanente del PE— son pertinentes algunos comentarios y sugerencias. En general, la bibliografía hace referencia a la importancia de la participación comunitaria durante el

---

<sup>137</sup> Si bien el diagnóstico suele ser considerado como uno de los componentes del Plan Estratégico, aquí se decidió mostrarlo como un resultado específico del Proceso de Planificación Estratégica Participativa. Esto facilita la visualización sistémica, pues permite reflejar las actualizaciones permanentes que experimenta a lo largo de dicho Proceso de Transformación, y que por lo tanto reingresan como nueva información.

<sup>138</sup> En línea con la problemática planteada en el apartado V.3.3 (Falta de resultados necesarios para la sostenibilidad en el tiempo del PPDm), y en consideración de la tarea 5 de Thompson et al. (2012).

proceso de elaboración del PE (algo que ocurre en el SPM), aunque no tanto a la que podría seguir ocurriendo una vez que ese proceso de planificación acaba (es decir, luego del armado y difusión del PE local, o sea durante el período de ejecución de las actividades planificadas, aquí denominado como SS). Sin embargo, a la luz de lo aprendido en la experiencia del PRODESTA, mantener no sólo informada sino también vinculada y participando a la comunidad —específicamente a los BA— durante el SS, asignándole un rol específico en la estructura organizativa, contribuye en mucho a la sostenibilidad en el tiempo del programa. Se considera que esto constituye un factor motivador para estos actores, ya que influye en su percepción respecto a la valoración de su opinión en el PPDM (variable  $PVo_{BA_n}$ ), obviamente impactando de manera positiva en su nivel de energía,  $\varepsilon_{BA_n}$ . Ser coherentes con la naturaleza participativa de los PPDM obliga a que, frente al hecho de actualizar lo inicialmente planificado, toda modificación que se desee incorporar al Plan Estratégico cuente con el consentimiento de todos los autores de dicho plan, lo que hace imprescindible la participación de los BA durante el SS. Además, son ellos quienes aportan la mayor cuota de legitimidad a todo cambio que se realice al PE inicial. Para llevar todo esto a la práctica, se sugiere realizar dos tipos de acciones<sup>139</sup>, una actualización permanente, y una actualización periódica:

1. Para la actualización permanente, se sugiere implementar un sistema de “ventanilla abierta” que, a través de un formulario sencillo y de fácil acceso, permita a cualquier BA o a los responsables de ejes estratégicos (desde el *Área Participativa-Consultiva*) proponer actualizaciones al contenido del PE en el momento en que lo deseen; lo más habitual en la práctica resultó ser la incorporación de nuevas actividades, aunque también podrían ser propuestas de modificación o eliminación de actividades, y hasta incluso de objetivos de largo plazo o áreas temáticas. A continuación, una vez que el *Área de Coordinación y Articulación* recibe alguna de esas propuestas, el procedimiento sugerido sería que el *Área Gerencial* analice la congruencia de la actividad respecto de los ejes estratégicos y objetivos del PPDM. Verificado ese punto, que el *Área Participativa-Consultiva* evalúe la viabilidad técnica y económica para llevarla a cabo (esto queda a cargo del responsable del eje en el que se inscribe la actividad), y dé su conformidad para su incorporación al PE. El último paso es la puesta a consideración de todos los BA, donde en PRODESTA se decidió que la aprobación final de modificación

---

<sup>139</sup> Análogas a las realizadas en el PRODESTA, de acuerdo a lo descrito en el apartado IV.3.5.

o incorporación de una actividad se logre si, en la consulta correspondiente, resulta aceptada sin objeciones por una gran mayoría de los BA.

2. Como actualización periódica, se sugiere realizar una actualización general de todo el contenido del PE cada cierta cantidad de años, y esto ya implica la revisión y replanificación de cada uno de los ejes estratégicos en que se divide el plan. En PRODESTA se pensó en realizarla cada cinco años, debido al muy elevado porcentaje de actividades intervenidas<sup>140</sup> ya en ese tiempo, aunque según el caso se determinará cuál es la frecuencia aconsejable. Se sugiere que este proceso, de ser posible, adopte las características de los Talleres Operativos mencionados en el punto VI.1.2.3.3. Por ende, estas replanificaciones comenzarían con un relevamiento general de propuestas (de nuevas actividades o modificaciones a incorporar) programado y bien difundido a todos los actores; a continuación se analizaría la pertinencia y la viabilidad técnica y económica de cada una de las que integra el conjunto total de nuevas actividades (actuando hasta aquí de modo análogo al punto anterior); y luego se procedería al armado de un documento borrador que aglutine todas las propuestas viables para cada eje estratégico; y finalmente, se llevaría a cabo un conjunto de Talleres Operativos en los que participen todos los responsables de ejes estratégicos y los BA, con el fin de consensuar (sobre la base de aquel documento) cada una de las actualizaciones propuestas para el PE. Esta recomendación va en línea con lo sugerido en las encuestas y entrevistas realizadas a los tres conjuntos de actores relevados (instituciones intermedias locales, responsables de ejes estratégicos, y miembros de la Mesa de Trabajo y del ACA)<sup>141</sup>.

Son las dos acciones descritas arriba, las que componen lo que en el diagrama se ha denominado “mecanismo de actualización permanente del PE”.

Culminada la descripción de los resultados de este PT, se analizan sus insumos. Algunos tienen su origen en el anexo metodológico del convenio suscripto durante la Etapa Preliminar, como las bases globales del PPDM que actúan como los márgenes que delimitan el tiempo y espacio de la planificación, la Estructura organizativa para el SPM que es la encargada de coordinar y llevar adelante los talleres participativos, la metodología de Planificación Estratégica Participativa a adoptar, y los recursos económicos requeridos para implementar lo pautado. Los demás insumos (indicados con flechas de retroalimentación en el diagrama), provienen de otros Procesos de

---

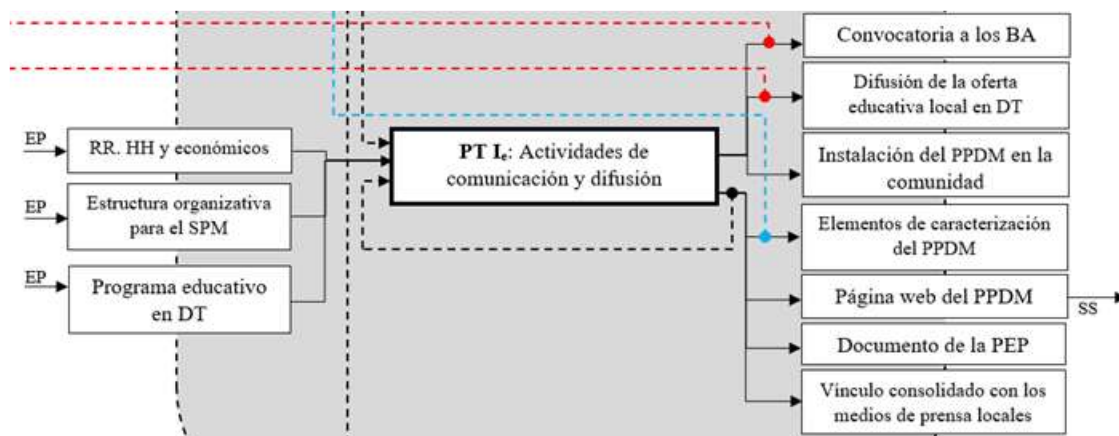
<sup>140</sup> Se recuerda que se emplea este término para incluir a todas aquellas actividades cuya ejecución o dio inicio (y por ende presentan algún grado de avance), o están finalizadas.

<sup>141</sup> Ver incisos IV.4.4.1 a IV.4.4.3.

Transformación, como el prediagnóstico, el diseño preliminar de la estructura organizativa para el SS, los expertos locales que se están formando en la temática del DT, los BA sensibilizados, y los elementos de caracterización del PPDM. Respecto al diseño preliminar de la estructura organizativa para el SS, y como ya fuera planteado, la conveniencia de consensuarlo durante el Proceso de Transformación que aquí se describe, radica en que permite aprovechar esta instancia participativa presencial para ya anticipar a los BA que también formarán parte de ella durante la etapa que sigue.

En comparación con el Sistema I descrito en el PRODESTA (figura IV.1 del capítulo IV), se encuentran algunas diferencias. Una de ellas radica en que aquí se propone que tanto las bases globales del PPDM, como la Estructura organizativa para el SPM, y la metodología de PEP provengan de la Etapa Preliminar, y no de otros Procesos de Transformación del propio SPM. En segundo lugar y en línea con lo mencionado en el apartado anterior, se observa que aquí ingresan los Beneficiarios Activos que ya han sido sensibilizados (procedentes del PT I<sub>c</sub>), cuando en el PRODESTA la sensibilización ocurrió durante el transcurso de este mismo PT. En tercer y último lugar, y esta es una gran diferencia, es que aquí se sugiere obtener como resultados —además del Plan Estratégico y del diagnóstico del distrito— el mecanismo de actualización permanente del PE y el diseño final de la estructura organizativa para el SS, de modo que ambos sean consensuados conjuntamente entre todos los actores participantes.

### VI.2.5. CG y SM del PT I<sub>e</sub>: Actividades de comunicación y difusión



Este Proceso de Transformación comprende dos actividades (la comunicación y la difusión) que, si bien estrechamente relacionadas, se consideran aquí con ciertas

diferencias: la primera busca establecer una interacción bidireccional o multidireccional con el o los interlocutores, mientras que la segunda se caracteriza por ser unidireccional, es decir que una vez enviado el mensaje o la información no se espera ni obtiene respuesta directa del receptor. Es importante que ambas tengan lugar durante el SPM, y aquí también hay una diferencia con lo realizado en PRODESTA donde en esa etapa principalmente se llevaron adelante tareas de difusión, y no fue sino hasta dar inicio al Sistema Sostenible que se diseñaron y proporcionaron herramientas para facilitar la comunicación de manera sistemática y periódica.

La coordinación de las estrategias de comunicación y difusión debiera estar a cargo de la estructura organizativa del SPM. Ésta, al igual que los recursos humanos y económicos necesarios para operativizar cada tarea, se sugiere que sean consensuados en la Etapa Preliminar, por lo que ingresan aquí como insumos. Este es también el caso del programa educativo en DT, que junto al resto de inputs provenientes del proceso de Planificación Estratégica Participativa (PT Id)<sup>142</sup> conforman el contenido informativo más relevante a ser transmitido a la comunidad en esta instancia del PPDM.

Para que las actividades de este proceso se desarrollen adecuadamente es necesario generar un conjunto de instrumentos y mecanismos, así como también llevar a cabo ciertas acciones específicas. Por un lado, es conveniente establecer una estrecha vinculación con los medios de prensa locales, a fin de que brinden una cobertura de lo que va aconteciendo en el PPDM, y así toda la comunidad esté bien informada al respecto. Por otro lado, y más allá del correo electrónico que suele establecerse como canal tradicional de comunicación, se recomienda la creación de una página web propia (que luego ingresará como insumo del Sistema II). Si bien el email es de utilidad, no resulta suficiente por sí solo ya que su alcance es limitado (en general llega sólo a quienes han establecido alguna vinculación previa y fueron agregados a la lista de direcciones electrónicas del programa). En cambio, la página web no sólo resulta más masiva sino más versátil. El diseño del sitio, que idealmente debiera ser realizado en conjunto con profesionales locales, tendría que incorporar espacios para la divulgación de información y novedades y también mecanismos de interacción con el usuario; por ejemplo, una sección específica para realizar consultas, de manera que permita fortalecer la vinculación interinstitucional y la participación ciudadana. Una opción adicional y hoy muy usual

---

<sup>142</sup> Estos son: el Plan Estratégico del distrito (inicial), el mecanismo de actualización permanente del PE, el diseño final de estructura organizativa para el SS, y el diagnóstico del distrito.

sería crear redes sociales. Pero esta acción, que resulta tentadora por tratarse de plataformas ampliamente empleadas en la actualidad, implica una mayor exposición y además pueden transformarse en un canal a través del cual ocurra la no conveniente “catarsis colectiva”, que luego resulta difícil de manejar y juega en contra de la sostenibilidad del programa (repercutiría negativamente en la variable  $PSc_{GL}$  —que corresponde a la percepción del GL del grado de satisfacción de la comunidad con el PPDM—, impactando en el mismo sentido sobre la  $\varepsilon_{GL}$ ). Por otro lado, hay que considerar que deberán designarse agentes con capacidades idóneas para gestionarlas y responder adecuadamente a todas las consultas, inquietudes, problemáticas y comentarios que aporten los usuarios.

Como se representa en el diagrama, algunos de los resultados aquí obtenidos son también insumos que retroalimentan a este mismo PT. Es el caso de aquellos que se consideran de tipo herramental y podrían catalogarse como “productos intermedios” que no llegan a transformarse nunca en producto final. Además de los mencionados arriba (el vínculo consolidado con los medios de prensa locales y la página web), los otros dos outputs de este tipo son: los elementos de caracterización del PPDM, y el documento resultante del proceso de Planificación Estratégica Participativa. El primero de estos incluye la elección del nombre, el logotipo, y cualquier otro símbolo identificatorio del programa, los cuales sería ideal que puedan ser elaborados de manera participativa. Como los mismos se emplean durante los talleres participativos, se observa que ingresan como insumo que retroalimenta al PT  $I_d$ . El segundo se refiere a la elaboración de un documento bien diseñado y breve, que idealmente (y al menos) incluya los siguientes elementos: una síntesis del trabajo participativo realizado durante el SPM, las bases globales del programa, la visión general, los ejes estratégicos en que se divide el PE<sup>143</sup>, los lineamientos metodológicos más salientes, el diseño final de la estructura organizativa para el SS, y un listado de todas las instituciones participantes. Este último reconocimiento, que también es conveniente realizarlo en una sección de la página web, contribuiría a que la comunidad visibilice el trabajo de los BA, o sea de las instituciones intermedias locales, y al mismo tiempo sería un modo de comprometerlas con el programa<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> El PE completo estaría disponible en la página web.

<sup>144</sup> Todas estas acciones contribuyen a incrementar la variable  $PVo_{BA_n}$ , que incide positivamente en  $\varepsilon_{BA_n}$ , de acuerdo al modelo del inciso V.1.1.3.

Además de aquellos “productos intermedios”, se obtienen también tres “productos finales”: a) la convocatoria a los BA que participarán durante el proceso de PEP, la que debiera realizarse de acuerdo a lo planteado en el punto VI.1.2.3.2. Como se observa en el diagrama, este resultado se retroalimenta hacia el insumo “Beneficiarios Activos” que ingresa en el PT  $I_c$  ya que, antes de participar, se sugiere que transiten un proceso de sensibilización; b) la difusión de la oferta educativa local en DT, que se realiza en base al programa educativo consensuado en la EP, para dar a conocer esta nueva alternativa académica a los potenciales interesados. Como ya se indicó, esta tarea impacta positivamente en la matrícula de alumnos que participan del PT  $I_b$  (de allí la retroalimentación que se observa en el diagrama hacia dicho proceso); y c) la instalación del PPDM en la comunidad, que implica que sea visualizado, reconocido y valorado por los habitantes del distrito, y que, si bien debe manejarse con la medida adecuada para no despertar expectativas difíciles de satisfacer, podría considerarse como el fin último de las actividades de comunicación y difusión, y se lo muestra en el diagrama como resultado del PT. En esta línea, se sugiere llevar a cabo una acción concreta al finalizar el SPM, consistente en un evento al que se invite a todas las instituciones intermedias locales. Allí el GL expondría lo acontecido y logrado hasta entonces, presentaría el Plan Estratégico local, y anunciaría el inicio del Sistema Sostenible, destacando lo actuado y la continuidad de la participación de los representantes de la comunidad en el programa. Esta instalación es un prerequisite para lograr lo que en el SS refiere como “apropiación del PPDM en la comunidad”, ahora valiosa y necesaria, ya que, como se mencionará más adelante, contribuye a disminuir las probabilidades de que se discontinúe el programa ante la eventualidad de un cambio en la gestión del GL<sup>145</sup>.

Es importante que la estrategia de comunicación y difusión sea diseñada desde el inicio del programa, procurando visibilizar las acciones que se realizan y los resultados que se van alcanzando, de modo de ir mostrando sin estridencias que el PPDM avanza de acuerdo a lo previsto. Esto contribuiría a satisfacer las expectativas iniciales de la comunidad y a renovar la motivación de los actores<sup>146</sup>. También es importante en la

---

<sup>145</sup> Problemática reportada en el apartado V.1.2 (Cambios de gobierno municipal y supramunicipales).

<sup>146</sup> En línea con la problemática mencionada en el apartado V.2.4 (Generación de expectativas inadecuadas en la comunidad), y el modelo del apartado V.1.1. En particular, una buena estrategia de comunicación y difusión impacta positivamente en la energía de:

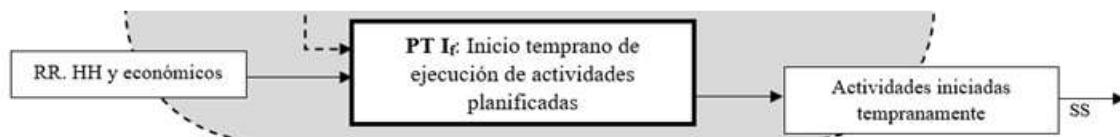
- El GL, ya que impacta en el grado de satisfacción de la comunidad con el PPDM ( $S_C$ ), y a través de ella en las variables  $PSC_{GL}$  y  $PCp_{GL}$
- El AM, a través de la variable  $PE_{AM}$
- Los Beneficiarios Activos, a través de la variable  $PM_{BA_n}$

estrategia adoptada, que siempre quede claro que el liderazgo del PPDM es ejercido desde el inicio por el GL<sup>147</sup>. Esto implica que, en toda manifestación pública, el AM debiera reconocer su legítimo protagonismo, y evitando así lo que Monteverde (2002) denomina el desarrollo de profesionales con un perfil “temido” para la gestión municipal. Al respecto, el autor señala:

Los planes constituyen un espacio de vinculación externa que, en el caso de avance exitoso, logra visibilidad de sus principales animadores. Así, lo que puede ser valorado como avances concretos en el posicionamiento de los planes, bajo una mirada política tradicional y temerosa se visualizan riesgos para la gestión política. (p. 10).

Cuando efectivamente ocurre que la comunidad reconoce al GL como líder y le adjudica gran parte de la existencia y éxito del PPDM, éste mantiene el incentivo de continuar cumpliendo su rol de Promotor del programa, ya que implica un impacto positivo en su energía (tal como fue detallado en el inciso VI.1.1.5).

#### VI.2.6. CG y SM del PT I<sub>f</sub>: Inicio temprano de ejecución de actividades planificadas



La inclusión como un Proceso de Transformación específico de todo lo concerniente al inicio temprano de ejecución de las actividades planificadas, se debe a que aporta un significativo grado de realismo a la representación sistémica del PPDM. Los motivos de por qué pueden ocurrir tales anticipaciones ya fueron expuestos en el apartado IV.2.6. Allí se ve que, como resultado de diversos factores, en ocasiones se da la oportunidad de implementar ciertas actividades que aún no han llegado a plasmarse formalmente en el PE del distrito, y sería ilógico que se postergase o perdiese esa posibilidad sólo por preservar la prolijidad y el orden de prelación del PPDM.

<sup>147</sup> De acuerdo a lo indicado en el LMI 4 (ver apartado III.2.4). Asimismo, está en línea con la problemática mencionada en el apartado V.1.4 (Falta de liderazgo del GL), y con la tarea 10 de Thompson et al. (2012).

Como insumos de este PT, además de las actividades planificadas de manera participativa provenientes del PT I<sub>d</sub> —específicamente aquellas que aún no llegaron a plasmarse de manera formal en el PE del distrito—, se requieren ciertos recursos humanos y económicos, los cuales representan las oportunidades a las que se hizo referencia (y que puede ser, por ejemplo, un programa provincial o nacional que resulte pertinente para financiar alguno de los proyectos que se prevé incluir en el PE). Como resultado de este PT, se obtienen actividades iniciadas tempranamente que como tales ingresarán en el PT II<sub>e</sub> del SS-Sugerido, para allí darles continuidad y finalmente completar su ejecución.

Se ha considerado adecuado incluir las tareas de ejecución temprana de actividades en el marco de este PT del sistema sugerido, para resaltar que un proceso que es central en la Etapa Sostenible (la implementación de las actividades planificadas) también ocurre, aunque en menor medida, ya en la etapa anterior. Desde lo académico, no es la situación ideal o más prolija, pero en la práctica, debido a la propia dinámica territorial, es muy común que suceda y no corresponde ignorarla. Recuérdese lo señalado por Bernazza (2006) y mencionado en el capítulo II, respecto a que en la realidad el proceso de planificación no se divide ordenadamente en etapas, ya que los gobernantes planifican al mismo tiempo que actúan. No debe sin embargo por esto entenderse que aquí se recomienda alentar la ocurrencia de estas ejecuciones anticipadas, sino que tan sólo se muestra el hecho de que va contra los objetivos del mismo programa impedir o dilatar la realización de aquellas actividades que contribuyen al desarrollo local, sólo porque la oportunidad de ejecutarlas surja tempranamente.

#### **VI.2.7. Síntesis de sugerencias metodológicas para el Sistema de Puesta en Marcha**

A continuación, al igual que como se hiciera al final de la sección VI.1, se listan a modo de resumen las sugerencias metodológicas (SM) que se proponen para el SPM.

**SM 20:** Elaborar un diseño preliminar de la estructura organizativa para el Sistema Sostenible, y ponerlo a consideración de los BA en los talleres participativos, para que de manera temprana puedan visualizar cuál será el rol que se les reserva a ellos en la siguiente etapa del programa.

**SM 21:** El diseño preliminar de la estructura organizativa para el SS debiera tomar en cuenta las siguientes consideraciones: a) que la participación de los BA en el PPDM no

les requiera una significativa carga de trabajo adicional, y b) que tampoco demande demasiado tiempo a los funcionarios que se desempeñan como responsables de ejes estratégicos. Una alternativa posible es la estructura presentada en la figura VI.2.

**SM 22:** Incluir a estudiantes del programa formativo en desarrollo territorial en diversas actividades del PPDM, planteándoselos como un caso de estudio a escala real.

**SM 23:** Promover la incorporación gradual de los estudiantes avanzados o egresados en la estructura organizativa de la SS, o al mismo equipo que se desempeña como AM.

**SM 24:** Sensibilizar a los Beneficiarios Activos antes y durante el proceso de Planificación Estratégica Participativa.

**SM 25:** Consensuar en los talleres participativos el mecanismo de actualización permanente del PE y el diseño final de la estructura organizativa para el SS.

**SM 26:** Actualizar el diagnóstico del distrito en los sucesivos talleres, incorporando aportes de todos los participantes.

**SM 27:** Implementar un sistema de “ventanilla abierta” que permita a los actores que conforman la estructura organizativa, proponer actualizaciones al contenido del PE cuando lo crean necesario.

**SM 28:** Realizar una actualización general de todo el contenido del PE, en el caso en que se encuentre que la mayor parte de las actividades planificadas ha sido intervenida mucho antes de que se complete el período de tiempo previsto en el plan.

**SM 29:** Diseñar una adecuada estrategia de comunicación y difusión, bajo la coordinación de la estructura organizativa del SPM, con el fin de instalar el PPDM en la comunidad.

**SM 30:** Procurar que dicha estrategia mantenga en claro que el liderazgo del PPDM es ejercido por el GL.

**SM 31:** Desarrollar los instrumentos, mecanismos y acciones necesarios para concretar la estrategia mencionada. Entre ellos: a) establecer una estrecha vinculación con los medios de prensa locales; b) crear canales de comunicación y difusión propios; c) generar los elementos de caracterización del PPDM; y d) elaborar un documento que incluya una síntesis del trabajo realizado durante el SPM, y presentarlo en un acto público encabezado por el GL al finalizar esta etapa, al que se invite a todas las instituciones intermedias locales.

**SM 32:** Difundir adecuadamente el programa de formación de agentes locales en DT, para lograr la mayor matrícula posible.

**SM 33:** Permitir la ejecución (temprana) de las actividades planificadas para las que surja la oportunidad de hacerlo, aunque aún no se hayan plasmado formalmente en el PE.

### **VI.3. CG y SM para el Sistema Sostenible**

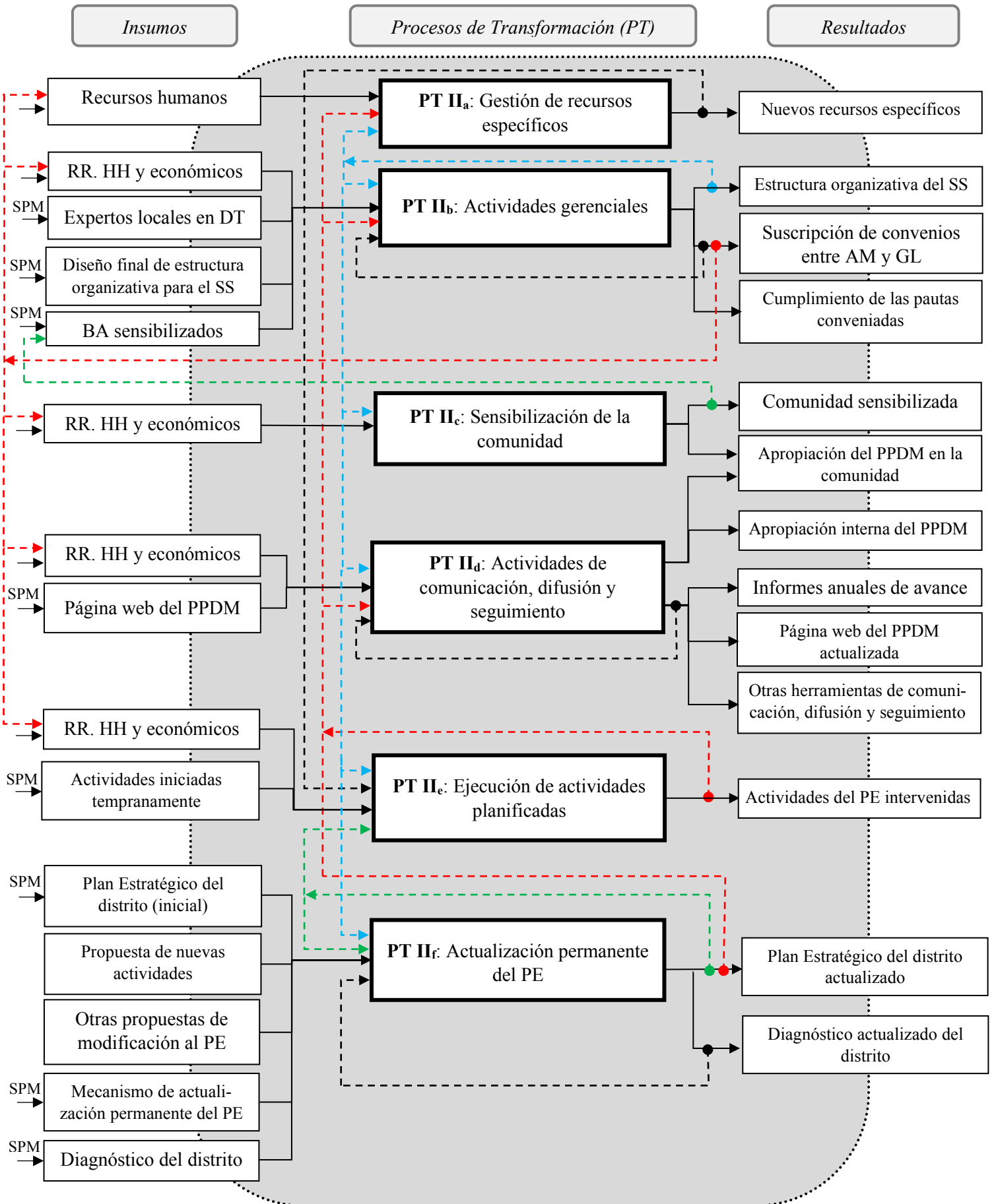
Al igual que en la sección previa, el Sistema II correspondiente al SS (denominado en adelante como “Sistema II” o “SS-Sugerido”) se representa en la figura VI.3<sup>148</sup>. Se lo define como *sugerido*, porque abarca todos los comentarios y sugerencias que se han encontrado o podido aportar para esta instancia.

Esta sección se ha organizado de la misma forma que la anterior. En los sucesivos apartados se van presentando los Procesos de Transformación incluidos en el Sistema II, incluyendo los comentarios generales y sugerencias metodológicas vinculados con cada uno de ellos. En el apartado final se presenta una síntesis de las sugerencias metodológicas (SM) para este segundo sistema.

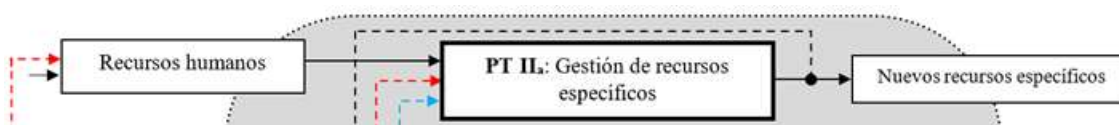
---

<sup>148</sup> Nuevamente, se emplean diferentes colores en las flechas a trazos con el único fin de facilitar la visualización del diagrama.

**Figura VI.3**  
*Sistema II: SS-Sugerido*



### VI.3.1. CG y SM del PT IIa: Gestión de recursos específicos



La gestión de recursos específicos, entendidos como aquellos que se buscan para tener medios para implementar una dada actividad del PE<sup>149</sup>, es una tarea que debe realizarse de manera constante durante el transcurso del SS, y es por esa razón que, en cualquier análisis sistémico de la Etapa Sostenible, sea razonable plantearla como un Proceso de Transformación específico. Si bien esa gestión de recursos es mínima para algunas actividades, porque por su tamaño o naturaleza se las ejecuta con personal municipal y se las financia con recursos presupuestarios del distrito o de las instituciones intermedias, por lo general exige la realización de gestiones específicas ante organismos provinciales o nacionales.

En lo que hace a la representación sistémica de este PT, es idéntica a la planteada para el PRODESTA (en la figura IV.2 del capítulo IV). Para lograr el resultado de obtener nuevos recursos específicos para la ejecución de actividades planificadas (que por esa razón ingresan luego en el diagrama como insumos del PT II<sub>e</sub>), se requieren recursos humanos que los gestionen. Se observa que la estructura organizativa del SS (ver figura VI.3), es un insumo que se retroalimenta desde el PT II<sub>b</sub> (Actividades gerenciales) en el cual se genera y del que por ende es producto. Como es natural, esta estructura organizativa influye en todos los procesos del SS (ver figura VI.3), pero que lo haga aquí es particularmente lógico, dado que la gestión de todos los recursos se coordina desde allí. Otro insumo necesario para este proceso, es la información del conjunto actualizado de las actividades del PE (retroalimentación procedente del PT II<sub>f</sub>), y del grado de avance en la intervención de actividades (íd. del PT II<sub>e</sub>).

Obviamente, para gestionar recursos es importante la capacidad de formulación y gestión de financiamiento que posean los integrantes del *Área Ejecutiva*, por lo que, de ser necesario, sería recomendable realizar una capacitación específica para fortalecer

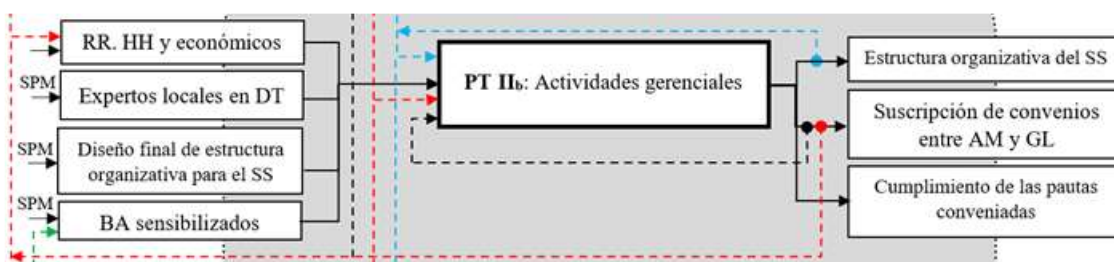
---

<sup>149</sup> La falta de recursos es muchas veces la causa de que se registre una baja tasa de ejecución de las actividades planificadas, problemática reportada en el apartado V.4.1 (Grado de ejecución de actividades planificadas: insuficiencia y paradoja de la ejecución marginal decreciente).

dicha competencia<sup>150</sup>. También convendría contar con un adecuado sistema de información respecto a los diversos programas de organismos provinciales, nacionales e internacionales, que puedan ser de utilidad para financiar ciertas actividades planificadas, o incluso el funcionamiento general mismo del programa. Esto equivale a disponer de capacidades para realizar búsquedas sistemáticas de fuentes de financiamiento<sup>151</sup>, sobre todo porque algunos de estos programas podrían ser prioritaria o incluso exclusivamente accesibles si se cuenta con un PPDM en marcha en el distrito.

En términos del modelo cualitativo planteado en el inciso V.1.1.1, la gestión exitosa de recursos adicionales genera un impacto positivo en la energía del GL, debido a la disminución de la variable  $Ce_{GL}$  referida al costo económico que le representa el PPDM en relación a los recursos que dispone. Asimismo, tener acceso a fondos gracias al hecho de tener en marcha un PPDM, también implica un impacto positivo en la energía del GL por el aumento de  $In_{GL}$  (ingresos incrementales generados por el programa).

### VI.3.2. CG y SM del PT II<sub>b</sub>: Actividades gerenciales



Manteniendo la visión adoptada y detallada en el SPM, se considera que las actividades gerenciales conforman un Proceso de Transformación específico, aunque se reconozca su transversalidad a toda la organización.

A partir de los lineamientos del diseño participativo realizado en el SPM, en esta instancia se procede a la conformación de la estructura organizativa del SS. Es decir, a su formalización y a la designación de quienes componen cada una de sus áreas —en adelante se asume que se han adoptado las sugerencias del apartado VI.2.1—. Por esto, además del diseño de la estructura (insumo procedente del Sistema I), también ingresan

<sup>150</sup> En línea con la problemática planteada en el apartado V.3.2 (Carencia de capacidades locales específicas), y con la tarea 2 de Thompson et al. (2012).

<sup>151</sup> Estas sugerencias se vinculan con las tareas 4 y 7 de Thompson et al. (2012).

como insumos los Beneficiarios Activos sensibilizados, pues pasarían a integrar la estructura en dos de su áreas: la *Participativa-Consultiva* y la *Ejecutiva*. A su vez, y como ya se comentara en el apartado anterior, la estructura obtenida como resultado de este PT, encargada de llevar adelante la mayor parte de las actividades durante esta instancia, debiera ser planteada como retroalimentación hacia los distintos Procesos de Transformación del sistema (como lo indican las flechas celestes del diagrama).

Al mismo tiempo, parece apropiado realizar ciertos comentarios que surgen de la experiencia recogida y su posterior análisis. En cuanto al *Área Gerencial*, se recomienda que en la medida de lo posible se continúe manteniendo a todas (o al menos, a gran parte de) las personas que componían la estructura organizativa del SPM.

Respecto al *Área de Coordinación y Articulación*, una sugerencia es ir incluyendo progresivamente en ella a los expertos locales en DT (graduados o estudiantes avanzados) que fueran formados durante el SPM, razón por la cual aparecen en el diagrama como inputs de este proceso. Además de fortalecer la endogeneidad del PPDM, dicha acción conlleva otros beneficios. Ellos comprenden la naturaleza y el abordaje metodológico de este tipo de programas, y ya han colaborado durante la actividad participativa del SPM, por lo que, de formar parte del equipo de Asesores Metodológicos, serían una gran contribución al adecuado cumplimiento de su rol<sup>152</sup>. Enfocándolo desde el modelo del capítulo V, si esto ocurriera se incrementaría la energía del AM, por el impacto en tres variables de la ecuación [5]<sup>153</sup>. Por un lado, es de esperar un valor elevado de la energía intrínseca individual de estos expertos locales, que contribuirá a elevar la del conjunto del AM ( $\mathcal{E}_{AM}^I$ ), ya que quizás impacten en ella ciertas cuestiones personales vinculadas con el hecho de ser habitantes del territorio objeto de desarrollo. Obviamente, es posible que por este mismo motivo se manifieste en ellos un alto grado de compromiso con el desarrollo del territorio en cuestión (elevando el valor de la variable  $Cd_{AM}$ ). Por último, si los graduados continúan de algún modo vinculados a la Institución Académica en la que se formaron, también podría generarse un aumento en la percepción de que su participación en el PPDM es valorada profesional y académicamente (incremento en el valor de la variable  $PVe_{AM}$ ).

---

<sup>152</sup> Incluso podría ocurrir que, eventualmente, terminen reemplazando completamente al AM original. Esta situación no representaría ningún riesgo para la sostenibilidad del programa, dado que, en tal caso, se trataría de profesionales altamente competentes para involucrarse en dicho rol y ejecutarlo de manera adecuada.

<sup>153</sup> Inciso V.1.1.2.

Algo para recordar en este punto es que el *Área de Coordinación y Articulación* tiene a su cargo la tarea de vincular a los distintos actores participantes, por lo que se considera conveniente que el AM brinde capacitación en la dirección del fortalecimiento de competencias interpersonales a los estudiantes avanzados o graduados que ingresan en la misma, además de establecer con ellos un vínculo de consulta, supervisión y asesoramiento permanente. Es por ello que, entre las demás contribuciones profesionales, el rol del AM en los inicios del Sistema Sostenible se torna de gran relevancia<sup>154</sup>.

Continuando con los resultados de este proceso PT II<sub>b</sub>, uno de gran relevancia es la suscripción de convenios. Procurar la continuidad de estos acuerdos que vinculan al AM y al GL, así como consensuar cuidadosamente cada una de sus cláusulas, son tareas esenciales que el *Área Gerencial* debe llevar a cabo, ya que resultan imprescindibles para la sostenibilidad del PPDM<sup>155</sup>. Si se interrumpieran, no se podría contar con parte de los recursos<sup>156</sup> que alimentan al sistema. Como se observa en el diagrama, el resultado de la suscripción de convenios incorpora recursos que ingresan a los distintos PT del sistema, lo que se indica con las flechas a trazos (rojas) de retroalimentación. Asimismo, las flechas negras que ingresan a estos insumos reflejan el hecho de que éstos también provienen de otras fuentes. De los recursos conveniados, el más importante es el que recibe el AM por su trabajo en el programa que, de interrumpirse, generaría un impacto negativo en su energía (a través de la variable  $R_{AM}$ ), llevando a una casi asegurada desvinculación del mismo.

Obsérvese que este resultado no fue incluido en la representación sugerida para el SPM porque, a diferencia de este segundo sistema, allí no era necesario. Y esto debido a que el convenio inicial, de adoptarse la recomendación del inciso VI.1.1.2, tendría una duración de cuatro años (es decir, caducaría recién en el transcurso del SS).

El último resultado de este PT, de conseguirlo, correspondería al cumplimiento de las pautas conveniadas que, tal como se ha mencionado para el caso del SPM, implica que las actividades gerenciales deben atender al buen funcionamiento del PPDM en el marco de las pautas suscriptas en los sucesivos convenios, lo que equivale a alcanzar los objetivos y metas organizacionales. Pero para ello, es fundamental que ingrese

---

<sup>154</sup> Todas estas recomendaciones se vinculan con las tareas 1 y 2 de Thompson et al. (2012).

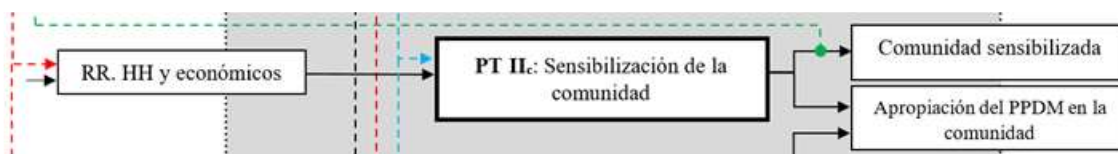
<sup>155</sup> Problemática planteada en el apartado V.4.3 (Discontinuación de convenios entre el Promotor y el AM). Además, la continuidad en la suscripción de convenios asegura la disponibilidad de los recursos necesarios, por lo que se vincula con la tarea 4 de Thompson et al. (2012).

<sup>156</sup> Específicamente con aquella que se prevé que ingresen por la vía de los convenios, ya que gran parte de los recursos humanos y económicos que ingresan como insumos en los distintos PT provienen de otras fuentes.

permanentemente a este proceso información adecuada que permita evaluar la performance del sistema y tomar las decisiones necesarias para optimizar su desempeño<sup>157</sup> (representado por las retroalimentaciones procedentes de los PT II<sub>e</sub> y II<sub>f</sub> que se representan en el diagrama), así como las pautas contenidas en los convenios suscritos, resultado de este PT que vuelve a ingresar como insumo y lo retroalimenta.

Por último, comparando este proceso con el del PRODESTA (figura IV.2 del capítulo IV), es posible detectar algunas diferencias. Una de ellas es que en aquel caso no se contó, al inicio del SS, con el diseño de la estructura organizativa para esta nueva etapa. Fue por ello que la ya existente Mesa de Trabajo (que venía cumpliendo estas funciones en la Etapa de Puesta en Marcha), tomó dicha tarea a su cargo al inicio de la Etapa Sostenible. La otra, es que allí el mecanismo de actualización permanente del PE se generó como resultado de este PT, cuando aquí se propone que sea acordado en la etapa anterior.

### VI.3.3. CG y SM del PT II<sub>e</sub>: Sensibilización de la comunidad



Un Proceso de Transformación similar al que se describe en este apartado ha sido planteado, aunque con alcance limitado, para el SPM. Aquí se lo incorpora nuevamente, indicando que se sugiere dar continuidad a las tareas de sensibilización durante el Sistema Sostenible. Pero la gran diferencia entre ambos radica en que en esta instancia se propone que estas actividades alcancen a toda la comunidad (como indica el resultado de este PT en el diagrama), en lugar de dirigirlas sólo a los BA.

Uno de los beneficios de esa propuesta para el propio PPDM es que podría contribuir a ampliar el número de Beneficiarios Activos que participan de él. En particular, se apuesta a fortalecer a las instituciones intermedias locales (sector de la comunidad que son potenciales BA) y que a través de ellas haya un número mayor de sus referentes a los que interese comenzar a participar, ya sea ejecutando actividades planificadas o sugiriendo actualizaciones al PE. Es en esa dirección que en el diagrama se indica una

<sup>157</sup> En línea con la problemática planteada en el apartado V.1.5 (Mecanismos de control, seguimiento y difusión ineficaces).

retroalimentación en la que este resultado nutre a los “BA sensibilizados” que ingresan en el PT II<sub>b</sub> para fortalecer al *Área Participativa-Consultiva* y al *Área Ejecutiva* de la estructura organizativa.

Asimismo, dado que la sensibilización generalizada apunta a que la comunidad valore y reconozca la importancia del PPDM para el desarrollo de su territorio, también contribuye a lograr que lo sientan como un proyecto propio (o que “se lo apropien”<sup>158</sup>, tal como se indica en los resultados de este proceso). Cuanto mayor sea la proporción de habitantes en la que este sentir tenga lugar, mayor será la probabilidad de que ante un cambio de GL, el equipo ejecutivo entrante decida darle continuidad<sup>159</sup>. Esto, porque la percepción de quienes asumen el nuevo mandato (GL<sub>N</sub>) será que interrumpir el PPDM tendría un elevado costo político (variable  $PCp_{GLN}$ ), lo que conllevaría un incremento de su nivel de energía  $\varepsilon_{GLN}$ , y por lo tanto favorecería a que tome la decisión de continuarlo.

Sin embargo, este resultado (la apropiación del PPDM en la comunidad) es un caso particular dentro del SS. Como se observa en el diagrama, a él contribuyen en forma directa dos procesos: el que aquí está siendo analizado, el PT II<sub>c</sub>, y el PT II<sub>d</sub> que corresponde a las actividades de comunicación y difusión. En efecto, en tanto se decida orientarlas a tal fin, son un elemento idóneo para contribuir al mismo. Sin embargo, el efecto sería mayor si, además de esta vía, se diseñara un programa de sensibilización que incluyese una variedad de actividades tales como jornadas, capacitaciones y talleres específicos. Así, el impacto sería directo y posiblemente más profundo. Nótese que en la representación sistémica del PRODESTA (figura IV.2 del capítulo IV) no se planteó explícitamente este PT, sino que en ese caso, la apropiación en la comunidad tresarroyense se buscó únicamente como uno de los resultados de las actividades de comunicación y difusión.

Finalmente, resta mencionar que los insumos (recursos humanos y económicos) requeridos para desarrollar las tareas correspondientes a este PT debieran preverse en los convenios que sucesivamente se suscriban entre el AM y el GL, tal como se indica con la flecha a trazos del diagrama. Aquí, de ser posible, se sugiere que en estos acuerdos se explicita el programa de sensibilización comunitaria a llevar a cabo, incluyendo el detalle y monto de los recursos necesarios para implementarlo.

---

<sup>158</sup> Este concepto fue discutido en mayor profundidad en el apartado IV.3.3.

<sup>159</sup> Problemática referida en el apartado V.1.2 (Cambios de gobierno municipal y supramunicipales).

#### VI.3.4. CG y SM del PT II<sub>a</sub>: Actividades de comunicación, difusión y seguimiento



El Proceso de Transformación PT II<sub>a</sub> que aquí se describe, da continuidad a las actividades de comunicación y difusión desarrolladas en el proceso análogo del SPM, y además se agregan tareas, asociadas con el componente de seguimiento del PPDM que en esta instancia cobra especial relevancia.

Las actividades de este proceso estarán a cargo del *Área de Coordinación y Articulación* de la estructura organizativa del SS (lo que está representado por la retroalimentación proveniente del PT II<sub>b</sub>). Además de los recursos humanos y económicos requeridos para implementar las acciones específicas concernientes a este proceso (asegurados por convenio), también ingresa como insumo la página web creada en el SPM, la que bien diseñada y aprovechada, puede convertirse en el canal más relevante y preciso para divulgar las novedades y resultados alcanzados en el marco del PPDM, y para establecer un vínculo con la comunidad a través de sus mecanismos interactivos. Claro que para todo esto, es necesario nutrir a este PT de su materia prima esencial, que es la información acerca de cómo está evolucionando el programa en el tiempo, que se empleará para evaluar su desempeño y divulgarla a la comunidad. El hecho de que a este proceso deba ingresar la información relacionada con el avance en la ejecución de actividades y las actualizaciones del PE, se indica en el esquema mediante las retroalimentaciones provenientes del PT II<sub>e</sub> y del PT II<sub>f</sub>, respectivamente.

En lo que hace específicamente a realizar el seguimiento y control de la marcha del PPDM, y efectuar la difusión pertinente, se aconseja el diseño de herramientas y mecanismos simples y flexibles<sup>160</sup>. Para ello puede resultar de utilidad contar con un *back office* de la página web desarrollado a medida, que contribuya a centralizar y ordenar

<sup>160</sup> Esta sugerencia se relaciona con la problemática reportada en el apartado V.1.5 (Mecanismos de control, seguimiento y difusión ineficaces), y con la tarea 7 de Thompson et al. (2012).

internamente la información en una misma plataforma. Para conseguir esa información, se sugiere que el *Área de Coordinación y Articulación* realice un registro periódico de las actualizaciones que se efectúen al PE y de los avances del *Área Ejecutiva* en lo que respecta a la implementación de las actividades planificadas. Más tarde, a la hora de difundir el estado de avance, sería interesante tomar en cuenta el aprendizaje obtenido en la experiencia del PRODESTA, respecto a clasificar las actividades en función de su naturaleza —las *puntuales*, que tienen momentos claros de inicio y fin de ejecución; y las *continuas* que, al ser periódicas e iterativas, se espera que una vez puestas en marcha no dejen de realizarse, por ejemplo realizar una celebración anual—. Esa diferencia debiera transmitirse al modo en que se registran los avances en la ejecución. La alternativa empleada en aquella experiencia fue definir, para identificar el estado de situación de las actividades puntuales, los estados de “no iniciadas”, “iniciadas”, “avanzadas” y “finalizadas”, mientras que para las actividades continuas se emplearon los de “no iniciadas”, “iniciadas” y “en funcionamiento”.

El registro de estos avances no es una tarea trivial. Respecto al procedimiento sugerido para hacerlo, el mismo consistirían en: a) recopilar diariamente a través de las gacetillas de prensa municipales y otros medios de prensa, la información secundaria disponible vinculada con las actividades del PPDM; b) si en algún caso constara que alguna actividad fue realizada en colaboración con una institución intermedia local, establecer contacto con ella para confirmar la información; c) incorporar al registro los reportes de ejecución que manifiesten las instituciones locales (que pudieron no ser anunciados en los medios), a través de los mecanismos que el PPDM ponga a disposición para tal fin; d) elaborar anualmente un documento interno para cada eje estratégico en el que se indique el presunto grado de avance de cada actividad, en base a la información secundaria obtenida; y e) realizar entrevistas anuales con los responsables de cada eje estratégico para verificar la información contenida en tales documentos.

Cabe destacar que tal procedimiento es el que, muy favorablemente (según la opinión misma de los referentes de ejes estratégicos)<sup>161</sup>, se está empleando en la actualidad en el PRODESTA. Por un lado, la elaboración de un documento a ser corroborado por los responsables de ejes estratégicos ha permitido acortar los tiempos de las entrevistas, y con ello no obstaculizar la tarea diaria y eficientizar el proceso de seguimiento. Por otro, el modo “proactivo” elegido para relevar las actividades ejecutadas por las instituciones

---

<sup>161</sup> Ver inciso IV.4.4.2.

intermedias ha contribuido a incrementar la cantidad de información obtenida, en comparación con el procedimiento anterior, basado en esperar a recibir sus reportes voluntarios. Suele suceder, como se mostró en el apartado IV.4.1, que lo reportado por las instituciones intermedias resulta inferior a lo que ejecutan, por lo que se recomienda que la iniciativa del relevamiento surja del *Área de Coordinación y Articulación*, ya sea a través de las acciones arriba descritas, o hasta realizando visitas periódicas a cada institución (cuando se hizo en el PRODESTA, se lograron muy buenos resultados).

Con la información recopilada sobre las actualizaciones del PE y los avances en la ejecución de actividades planificadas, se sugiere que el *Área de Coordinación y Articulación* elabore informes anuales de avance (los cuales se en el diagrama se indican como resultado de este PT). En ellos también convendría que consten otros hechos importantes y eventuales logros alcanzados durante el período, así como el reconocimiento explícito a todas las instituciones intermedias que hubiesen colaborado con la ejecución o propuesta de actividades. Incluso se sugiere que este reconocimiento institucional también se realice en una sección específica de la página web, lo que al visibilizarlas en la comunidad, se convierte en un incentivo adicional para que otras participen y/o reporten sus participaciones<sup>162</sup>. Los informes anuales debieran ser divulgados internamente a todas las áreas de la estructura organizativa, y a toda la comunidad, empleando para ello los canales de comunicación disponibles, en especial la página web y el correo electrónico de las instituciones participantes<sup>163</sup>. También se podría evaluar en esta instancia la posibilidad de incorporar el uso de redes sociales, si es que aún no se hubiera hecho durante el SPM, pero siempre con cautela, y teniendo muy en cuenta las reservas planteadas en el apartado VI.2.5. Como se representa en el diagrama, estos informes, la página web actualizada (tanto respecto al contenido que se le agrega periódicamente, como a los mecanismos nuevos que se le van incorporando), y toda otra herramienta de comunicación, difusión y seguimiento que se diseñe son resultados que se retroalimentan como insumos propios de este PT, y por lo tanto pueden considerarse como “productos intermedios”. A diferencia del diagrama del PRODESTA (figura IV.2 del capítulo IV), donde se planteaba como insumo la página web *informativa* y se obtenía

---

<sup>162</sup> Esta recomendación se vincula con la tarea 8 de Thompson et al. (2012).

<sup>163</sup> Por un lado, la difusión interna hacia todas las áreas de la estructura organizativa es vital, y se relaciona con la tarea 7 de Thompson et al. (2012). Por otro, es muy importante mantener informados a los Beneficiarios Activos acerca de la evolución del PPDm, ya que incide sobre su energía a través de las variables  $VI_{BA_n}$  y  $PM_{BA_n}$ , de acuerdo a la ecuación [6] (inciso V.1.1.3).

como resultado la *interactiva*, aquí no se hace tal distinción ya que se recomienda que se diseñe desde un principio con tales características.

Tal como fue indicado en el modelo del inciso V.1.1.1, la sola ejecución de actividades planificadas no incide por igual y de manera completa en la correspondiente satisfacción de la comunidad —excepto quizás para quienes resultan beneficiarios directos de la realización de una actividad determinada y perciben un impacto evidente en su bienestar—, sino que lo hace en la medida en que los habitantes se enteran de su ocurrencia<sup>164</sup>. Por este motivo resulta crucial diseñar una adecuada estrategia de comunicación y difusión que alcance a la comunidad en su conjunto y la mantenga informada acerca de todo lo que se realiza y se logra en el marco del PPDM (recuérdese que la variable  $S_C$  que impacta en la energía del GL<sup>165</sup>, es entendida como el grado *promedio* de satisfacción comunitaria). En este punto se recuerda que la importancia de la comunicación externa del PPDM durante el SS fue destacada por todos los actores relevantes<sup>166</sup>. Además, cuanto más satisfecha esté la comunidad con el programa, más factible será que lo adopte como propio, y es por ello que se indica que este PT contribuye (junto al proceso de sensibilización correspondiente al PT II<sub>c</sub>) a lograr tal apropiación, la cual puede considerarse como “producto final”. Asimismo, y de manera análoga a lo indicado en el SPM, es recomendable que en la estrategia adoptada se continúe dando visibilidad a la participación y liderazgo del GL. La importancia de tal acción en términos de la energía de este actor fue planteada oportunamente en el inciso VI.1.1.5.

El otro “producto final” que se propone en el diagrama es la apropiación interna del PPDM. Este resultado indica que, desde este PT, debiera plantearse una clara estrategia de comunicación interna para mantener a todos los actores del PPDM (que conforman las distintas áreas de dicha estructura) constantemente informados acerca de los avances que se van registrando en el mismo, y sensibilizados respecto su importancia. Esta recomendación tiene correlato con lo sugerido en las entrevistas por parte de los responsables de ejes estratégicos<sup>167</sup>.

Por último, también se aconseja que el AM contribuya a divulgar la experiencia del PPDM en el ámbito científico y académico. Por ejemplo, a través de la presentación de

---

<sup>164</sup> Esta cuestión es reflejada por la variable  $C_C$ , la cual impacta positivamente sobre  $S_C$  de acuerdo a la ecuación [4] (inciso V.1.1.1).

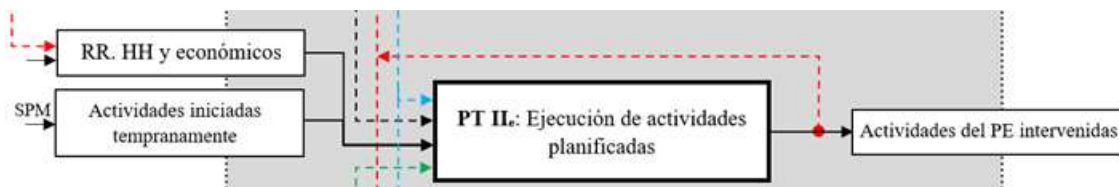
<sup>165</sup> Específicamente,  $S_C$  impacta positivamente sobre las variables  $PSc_{GL}(S_C)$  y  $PCp_{GL}(S_C)$ , las que a su vez inciden positivamente en  $\varepsilon_{GL}$ , tal lo planteado en la ecuación [3] (inciso V.1.1.1).

<sup>166</sup> Ver incisos IV.4.4.1 a IV.4.4.3.

<sup>167</sup> Ver inciso IV.4.4.2.

trabajos en congresos nacionales e internacionales, la publicación en revistas científicas, o la participación en charlas y conferencias.

### VI.3.5. CG y SM del PT II<sub>c</sub>: Ejecución de actividades planificadas



Podría considerarse que este Proceso de Transformación es el corazón del Sistema Sostenible, ya que es a través de la ejecución de las actividades planificadas que se genera el verdadero impacto en el bienestar de la comunidad que habita en el territorio objeto de desarrollo, y que se corresponde con el fin último y también con el éxito del PPDM. Al mismo tiempo, su adecuado avance tiene una gran incidencia en la energía de los tres actores principales, de acuerdo con el modelo planteado en el apartado V.1.1. Por un lado, aumenta la satisfacción de la comunidad y con ello la energía del GL; y por otro, mejora la percepción tanto del AM como de los Beneficiarios Activos respecto a la buena marcha del programa, lo que impacta positivamente en sus respectivos niveles de energía<sup>168</sup>.

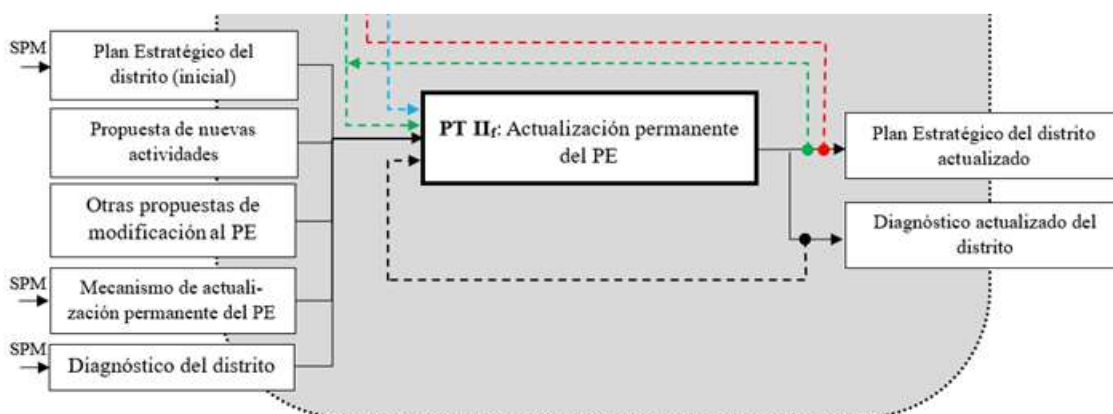
En lo que respecta a los insumos, como se observa en el diagrama, ingresan como tales a este proceso las actividades del Plan Estratégico actualizado (procedentes del PT II<sub>f</sub>), y también aquellas que fueron iniciadas tempranamente durante el SPM, en el caso que aún haya que continuar su ejecución. Como resultado, se obtiene un conjunto de actividades intervenidas. Este proceso, que está a cargo del *Área Ejecutiva* de la estructura organizativa del SS (lo que está indicado por la retroalimentación proveniente del PT II<sub>b</sub>), también requiere contar con recursos humanos y económicos (insumos que ingresan en este PT), cuya cuantía dependerá de la cantidad y naturaleza de las actividades que se ejecuten. Para ello, los responsables de ejes estratégicos debieran prever y reservar anualmente las partidas presupuestarias correspondientes, y eventualmente realizar la

<sup>168</sup> La energía del GL es impactada positivamente por un incremento en  $S_C$  (a partir del aumento en las variables  $IA_C$  y  $E_C$  de la ecuación [4] (inciso V.1.1.1)), que a su vez incide en las variables  $PSc_{GL}(S_C)$  y  $PCp_{GL}(S_C)$  de la ecuación [3] (id.). Por su parte, la energía del AM, se ve incrementada por un aumento en la variable  $PE_{AM}$  de la ecuación [5] (inciso V.1.1.2). Finalmente, la energía de los BA lo hace por la variable  $PM_{BA_n}$  de la ecuación [6] (inciso V.1.1.3).

gestión de otros recursos específicos necesarios (retroalimentación proveniente del PT II<sub>a</sub>).

Para finalizar la explicación del diagrama, y tal como se mencionó en los apartados oportunos, la información acerca del avance en la intervención de actividades ingresa como insumo en otros tres Procesos de Transformación: en el PT II<sub>a</sub>, con el fin de impulsar eventualmente la gestión de recursos para realizar ciertas actividades específicas; en el PT II<sub>b</sub>, como fuente para la toma de decisiones gerenciales que permitan mantener el buen funcionamiento del PPDM en el marco de las pautas conveniadas; y en el PT II<sub>c</sub>, como núcleo informativo que se divulga a la comunidad y a partir del cual se realiza el seguimiento de lo ejecutado.

### VI.3.6. CG y SM del PT II<sub>c</sub>: Actualización permanente del PE



La actualización permanente del Plan Estratégico es, junto con el anterior, uno de los Procesos de Transformación de mayor relevancia del SS. Ya se lo ha mencionado con anterioridad, y es a través de él que se pueden realizar modificaciones, agregados o eliminaciones a cualquier componente del PE. Es debido a ello que en el diagrama se indica que, además del PE *inicial* elaborado participativamente durante el SPM, ingresan también aquí las propuestas de nuevas actividades y de cualquier modificación que se desee incorporar, todo lo cual permite, a través de los mecanismos diseñados para tal fin, obtener como resultado el PE *actualizado*.

De un PPDM con características del tipo que se le atribuyen en la presente Tesis, se espera que tenga una duración de entre diez y quince años. Por ello, en un mundo cambiante como el actual, no sería esperable y menos aconsejable forzar la ejecución de

todas y nada más que las actividades del PE *inicial*. Es decir, no sólo no se debiera pretender que se complete la totalidad de las planificadas, hasta las que hayan perdido interés, ni tampoco impedir que vayan surgiendo y se ejecuten otras adicionales, privando a la comunidad de los beneficios que podrían aportar. Parecería por esto más razonable dotar de flexibilidad al programa, y permitir que se vayan incluyendo modificaciones al contenido del PE *inicial*, para así evitar su obsolescencia<sup>169</sup>. Nuevamente resulta indispensable la participación de los BA en este proceso, ya que son quienes otorgan legitimidad a toda modificación que se pretenda realizar a lo que fuera planificado conjuntamente con ellos. Esto mismo se mencionó en el apartado VI.2.4 al describir el mecanismo de actualización permanente del PE, mecanismo que aquí ingresa como insumo procedente del SPM y constituye el medio a través del cual se obtiene el PE *actualizado*. También ingresa como retroalimentación desde el PT II<sub>b</sub> la estructura organizativa del SS, cuyas áreas cumplen funciones específicas en la implementación de dicho mecanismo.

Otro de los inputs de este Proceso de Transformación es el diagnóstico del distrito elaborado durante el SPM, que también se actualiza constantemente y sirve de base para la planificación que tiene lugar de manera continua durante el SS. Así, otro de los resultados que se obtiene es el diagnóstico *actualizado* del distrito que reingresa constantemente a este mismo PT.

Respecto al PE *actualizado*, se observa que es un resultado que retroalimenta a varios Procesos de Transformación. Por un lado, y puesto que la actualización ocurre de manera permanente, lo hace hacia el mismo PT del cual resulta. También lo hace hacia el PT II<sub>e</sub> para dar curso a la ejecución de las actividades planificadas, el PT II<sub>d</sub> para ser comunicado, difundido y realizado su seguimiento en forma adecuada, a través de los canales correspondientes, el PT II<sub>b</sub> para su consideración y manejo desde el punto de vista gerencial, y el PT II<sub>a</sub> para gestionar, eventualmente, los recursos necesarios para financiar las actividades en él contenidas.

Si se compara esta representación del SS-Sugerido con la que se planteó oportunamente para reflejar lo sucedido en el PRODESTA (figura IV.2 del capítulo IV), se observa que la diferencia es que aquí el mecanismo de actualización permanente ingresa como un insumo proveniente del SPM, mientras que allí lo hacía desde un proceso

---

<sup>169</sup> De acuerdo a lo señalado en el LMI 6 (ver apartado III.2.6) y en línea con la problemática reportada en el apartado V.4.2 (Obsolescencia de algunas actividades del Plan Estratégico).

del mismo Sistema Sostenible, específicamente del PT II<sub>b</sub> correspondiente a las actividades gerenciales.

El hecho de avanzar en la ejecución de actividades, como es natural y deseable que suceda en el SS, conlleva a su vez una situación que debiera ser considerada. Si el conjunto total de actividades no se modificara, tal avance implicaría que queden cada vez menos actividades por intervenir, por lo que es lógico que disminuya la cantidad de actividades ejecutadas en el año, impactando negativamente en la energía de los actores<sup>170</sup>. Esta situación, ya señalada en el apartado V.4.1 donde se desarrolló un modelo *ad hoc* explicativo del fenómeno, fue definida como la “*paradoja de la ejecución marginal decreciente*”. En aquella modelización se adoptaron dos supuestos simplificadorios. El segundo asumía que el total de actividades planificadas en el PPDM no se modificaba en el tiempo, y se aclaró que tal premisa se consideraba en un sentido laxo, es decir, que en la práctica permitía considerar la incorporación de unas pocas actividades por año, sin que eso alterase la validez general de las conclusiones a las que arribaba el modelo.

Sin embargo, como la flexibilidad que se recomienda otorgar al PPDM a través del mecanismo de actualización permanente permite, además, realizar *actualizaciones generales* cada cierta cantidad de años en cada uno de los ejes estratégicos que componen el PE, esto sí implica el incumplimiento de aquel segundo supuesto.

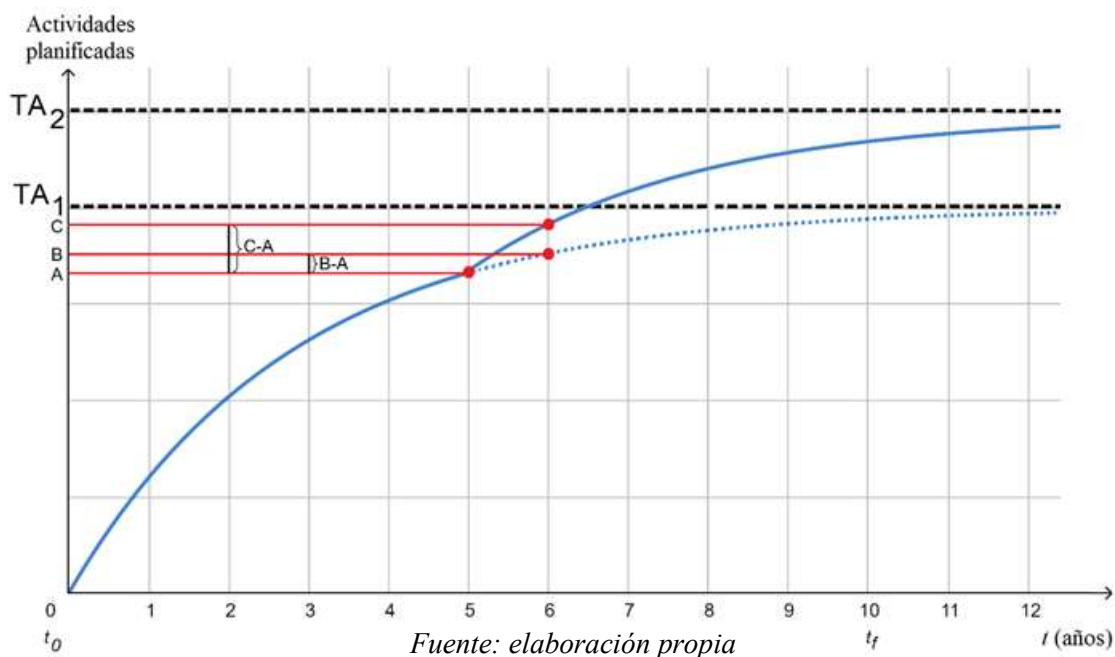
El efecto que produciría el agregado de un número significativo de nuevas actividades, se representa en el gráfico de la figura VI.4. Allí se ha supuesto que el SS está previsto que dure diez años ( $t_f = 10$ ), y se grafica la curva original (último tramo en línea de puntos) y la que acontecería con los mismos parámetros asumiendo que en el quinto año del SS se realiza una actualización general del PE, de la que resulta que se agregan repentinamente nuevas actividades a ejecutar (en una cantidad igual al 25% del total inicial).

---

<sup>170</sup> De manera inversa a lo detallado en la nota al pie del apartado anterior.

**Figura VI.4**

*Comparación hipotética de la ejecución de actividades, con y sin actualización general de lo planificado (al quinto año del SS)*



Fuente: elaboración propia

En la figura VI.4 se observa que, como consecuencia de esa actualización, la cantidad total de actividades planificadas se ha incrementado de TA<sub>1</sub> a TA<sub>2</sub>. También se observa que, respetando la misma funcionalidad y el mismo  $\gamma$  (porcentaje de actividades planificadas intervenidas en un año respecto al total que aún resta ejecutar), la curva será ahora la que se observa en trazo continuo por encima de la anterior, que en esta nueva situación se indica con línea de puntos.

Por supuesto, la segunda curva también pone en evidencia la existencia de rendimientos marginales decrecientes en la ejecución anual de actividades planificadas<sup>171</sup>. Sin embargo, como se puede ver de la gráfica, esta replanificación ha logrado que el PPDM retome su ritmo, y con él, desaparezcan los síntomas de agotamiento que se estaban empezando a evidenciar.

A modo de ejemplo, en el gráfico se muestra el punto A que indica la cantidad de actividades ejecutadas al quinto año del SS (antes de replanificar), y los puntos B y C que indican la cantidad total de actividades que se habrían ejecutado al sexto año del SS, respectivamente “sin” y “con” replanificación. Como se observa,  $C-A > B-A$ , es decir, la

<sup>171</sup> Como fuera mencionado en el apartado V.4.1 (Grado de ejecución de actividades planificadas: insuficiencia y paradoja de la ejecución marginal decreciente).

cantidad de actividades ejecutadas durante el período es mayor cuando se replanifica que cuando no se hace. Esta diferencia se debe a que la pendiente de la curva se eleva a partir del momento en que se lleva a cabo una actualización del PE, lo que pone en evidencia la existencia de rendimientos marginales decrecientes en la ejecución de actividades planificadas.

La figura VI.4 permite ilustrar la relevancia que adquiere el proceso de *actualización general* del PE para la sostenibilidad del PPDM, cuando el horizonte temporal previsto es extenso. Esta replanificación permite disponer de manera continua de un conjunto más extenso y actualizado de actividades, con lo que podría esperarse que aumente también la cantidad de actividades ejecutadas de un año a otro, y con ello se genere un impacto positivo en el bienestar de la comunidad y en la energía de los principales actores. Asimismo, contar con una mayor cantidad de actividades a ejecutar resulta significativo en el sentido de que las mismas pueden considerarse como insumos de producción, tan valiosos para todo sistema como fuera planteado por Katz y Kahn (1997), de acuerdo a lo discutido en el capítulo III.

### **VI.3.7. Síntesis de sugerencias metodológicas para el Sistema Sostenible**

A continuación, se listan a modo de resumen todas las sugerencias metodológicas (SM) que se han planteado para el SS.

**SM 34:** Realizar, de ser necesario, una capacitación específica para fortalecer la capacidad de formulación y gestión de financiamiento de los integrantes del *Área Ejecutiva*.

**SM 35:** Realizar búsquedas sistemáticas (en base a un sistema de información adecuado) de programas específicos para financiar actividades del Plan Estratégico o el funcionamiento general del PPDM.

**SM 36:** Continuar manteniendo, en el *Área Gerencial*, a todas (o al menos, a gran parte de) las personas que componían la estructura organizativa del SPM.

**SM 37:** Incluir progresivamente en el *Área de Coordinación y Articulación* a los expertos locales en DT, quienes también podrían acompañar al AM en el cumplimiento de su rol.

**SM 38:** Brindar capacitación para el fortalecimiento de competencias interpersonales a los expertos locales en DT que ingresan en el *Área de Coordinación y Articulación*, y establecer un vínculo de consulta, supervisión y asesoramiento permanente entre ellos y el AM.

**SM 39:** Dar continuidad a la suscripción de los convenios entre el AM y al GL, consensuando cuidadosamente cada una de sus cláusulas.

**SM 40:** Dar continuidad a las tareas de sensibilización durante el SS, y que las mismas alcancen a toda la comunidad (no sólo a los BA).

**SM 41:** Explicitar, en los convenios suscritos entre el AM y el GL, el programa de sensibilización comunitaria que se desea llevar a cabo, incluyendo el detalle y monto de los recursos necesarios para implementarlo.

**SM 42:** Diseñar herramientas y mecanismos simples y flexibles para realizar el seguimiento y control de la marcha del PPDM.

**SM 43:** Realizar, desde el *Área de Coordinación y Articulación*, un registro periódico de las actualizaciones que se efectúen al PE y de los avances en la ejecución de actividades planificadas.

**SM 44:** Elaborar (desde el *Área de Coordinación y Articulación*) informes anuales de avance con toda la información recopilada sobre las actualizaciones al PE y los avances en la ejecución de actividades planificadas, incluyendo también otros hechos importantes y logros alcanzados durante el período.

**SM 45:** Divulgar los informes anuales de avance internamente a todas las áreas de la estructura organizativa, y a toda la comunidad, empleando para ello los canales de comunicación disponibles.

**SM 46:** Plantear una estrategia de comunicación y difusión que alcance a la comunidad en su conjunto y la mantenga informada acerca de todo lo que se realiza y se logra en el marco del PPDM.

**SM 47:** Procurar —de manera análoga a lo indicado en el SPM— que en dicha estrategia se dé visibilidad a la participación y liderazgo del GL.

**SM 48:** Plantear una clara estrategia de comunicación interna para mantener a todos los actores del PPDM (que conforman las distintas áreas de la estructura organizativa) constantemente informados acerca de los avances que se van registrando en el mismo.

**SM 49:** Difundir la experiencia del PPDM en el ámbito científico y académico.

#### **VI.4. Conclusiones del capítulo**

Si bien la representación sistémica de las dos etapas del PPDM, aunque sencilla, pueda parecer un modelo de elaboración algo engorrosa, y que brinda pocos beneficios en relación al mucho trabajo que demanda, al menos la experiencia hecha en esta Tesis indica lo contrario. Aunque no resulte evidente a simple vista, en el proceso de armar al PPDM como dos sistemas en serie, las discusiones sobre la cantidad y tipo de procesos involucrados, así como sus inputs y outputs y las eventuales interacciones entre ellos, ha permitido advertir sobre la conveniencia o la importancia de ciertas acciones, y también sobre la posible aparición de problemáticas, y las maneras de resolverlas o mitigarlas.

Más allá de su utilidad para la concreción de este trabajo de investigación, es en otra dimensión académica, la educativa, que este tipo de representación también muestra su valía. Ya ensayado a título de experiencia piloto en la asignatura “Introducción al Desarrollo Local y Regional” correspondiente a la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional de la UPSO (cátedra en la que la tesista se desempeña como parte del equipo docente), ha mostrado ser capaz de exhibir el panorama completo de las tareas que se están realizando en simultáneo en una determinada etapa de un PPDM, y la vinculación entre unas y otras en la búsqueda de un funcionamiento sostenible. Esta primera experiencia ha dejado la sensación de que al menos en este tema, el mencionado enfoque puede tener un gran valor pedagógico.

## **CAPÍTULO VII**

### **CONCLUSIONES**

---

Este capítulo, para su mejor ordenamiento, se ha dividido en tres secciones. En la sección VII.1 se presentan algunas consideraciones finales respecto de los desarrollos realizados en la presente Tesis. En la sección VII.2, se mencionan los alcances de la propuesta, o desde otro extremo, las limitaciones que presentan las sugerencias metodológicas aquí incluidas. Por último, en la sección VII.3 se analizan posibles líneas de investigación que surgen a partir de los trabajos aquí realizados.

#### **VII.1. Consideraciones finales**

La revisión bibliográfica realizada sobre las experiencias de desarrollo territorial en distintos municipios, mostró que un número creciente de autores se revelaba crítico respecto al desenlace final de esos trabajos a escala, los que parecían no haber alcanzado los resultados esperados. Gran parte de la responsabilidad de este hecho se atribuía a la planificación estratégica participativa, sugiriendo en general que las actividades que se proponían para lograr el desarrollo del municipio eran de una u otra manera inadecuadas, demasiadas, o simplemente no factibles, al menos para la escala municipal. Sin embargo, en una gran mayoría, los PE habían sido elaborados siguiendo todos los pasos metodológicos apropiados, y con el asesoramiento directo de reconocidos expertos en el tema. Toda una paradoja; podía ser cierto lo de los resultados escasos, también lo de no alcanzarse los objetivos fijados, pero el proceso participativo de planificación estratégica, al menos cuando había sido bien conducido, no podía ser responsable único del inadecuado o nulo funcionamiento de la iniciativa.

Por supuesto también se hacía, aunque con menor énfasis, alusión a otros posibles motivos, en buena proporción asociados a problemáticas surgidas de la interacción entre las circunstancias políticas o económicas en las que se desenvolvía la actividad. Es en estos motivos en los que se concentró el interés en la presente Tesis. Si la planificación estratégica de un PPDM estaba correctamente realizada, la razón de las eventuales fallas podía no residir ahí, sino en deficiencias en la organización encargada de llevarlo adelante.

A partir de esta hipótesis, y aprovechando la circunstancia de que un importante municipio del sudoeste bonaerense (Tres Arroyos) acababa de suscribir un convenio con especialistas de la UPSO para poner en marcha un programa de desarrollo, se decidió analizar cada uno de los pasos de ese proceso enfocándolo desde la perspectiva de las Ciencias de la Administración, considerando al PPDM como una organización. De esta manera, se lo analizaría en todo momento con el objetivo de actuar buscando maximizar las probabilidades de que se sostuviese en funcionamiento en el tiempo, hasta completar los quince años que se habían establecido como horizonte temporal.

A través de un análisis sistémico de esa organización (el PPDM), se fueron examinando los diferentes tipos de procesos de transformación que se debían llevar adelante en paralelo o de manera sucesiva, atendiendo a sus posibles interacciones y a la necesidad de encontrar los resultados satisfactorios buscados en cada uno de ellos.

Los puntos específicos donde poner atención surgían más claramente por esa vía, así como los potenciales problemas y sus posibles prevenciones o soluciones. Todas estas alternativas se aplicaron al proceso que estaba ocurriendo a escala, y la práctica mostró sus resultados. De los casos en que resultaron satisfactorios, fueron surgiendo recomendaciones (presentadas en el capítulo VI) que se suman al acervo metodológico con que cuenta la UPSO, y del cual dispone para adoptar a futuro en otros territorios de su región de influencia.

El PPDM de Tres Arroyos, a la fecha, avanza favorablemente, adentrándose en el octavo año de su Etapa Sostenible, habiéndose intervenido la mayor parte de las actividades inicialmente planificadas, y transitando un proceso de actualización general del Plan Estratégico de forma participativa.

## **VII.2. Limitaciones/alcances de la propuesta metodológica**

Hablar de los alcances de la propuesta equivale, en el otro extremo, a aceptar sus limitaciones. Al respecto, se hará referencia aquí a tres de sus limitaciones más importantes, y de qué forma condicionan el rango de validez y la aplicabilidad de la misma.

### **VII.2.1. Tamaño poblacional del territorio**

Las mejoras en la metodología de desarrollo territorial que requiere la UPSO para su aplicación, están fundamentalmente orientadas a emplearlas en los pequeños y medianos municipios urbano-rurales, característicos del interior de la provincia de Buenos Aires y en especial de su región de influencia, el sudoeste bonaerense<sup>172</sup>. Ya había sido en estos ámbitos en donde se realizaron las primeras actividades de este tipo, y también fue en un municipio mediano de esta región donde se implementó el PPDM que sirvió de experiencia de campo para el ensayo de muchas de las alternativas que después se convertirían aquí en sugerencias metodológicas.

Sin embargo, resulta evidente que, sobre todo en las recomendaciones asociadas a la cuestión participativa, será necesaria una adaptación adecuada de lo aquí sugerido cuando el programa en cuestión se plantee en un municipio de gran dimensión poblacional. Entre otras, la dificultad que surge con mayor claridad es en la metodología de selección de los representantes de la comunidad, aquí denominados beneficiarios activos. Es evidente que la invitación a participar para cubrir ese rol al total de las instituciones intermedias sólo es una alternativa posible hasta un cierto tamaño de municipio. Por caso, al aplicar esa metodología en Tres Arroyos se dispusieron a participar representantes de más de cien instituciones, pero, aunque ya conformaban un grupo grande, al concentrarse a trabajar cada uno principalmente en los ejes estratégicos de su interés, cada taller terminó contando con una cantidad manejable de participantes. Hay que considerar que además de los representantes institucionales, a dichos talleres también asistían los asesores de la universidad, los alumnos avanzados de la Licenciatura en Desarrollo Local y Regional, y según los casos, funcionarios municipales de las áreas temáticas vinculadas con los ejes estratégicos.

Éste es, por ende, un punto entre otros a analizar a futuro, si se quiere generar una metodología que también resulte conveniente para grandes municipios.

---

<sup>172</sup> De acuerdo a los datos arrojados por el censo 2010, mientras que en el sudoeste bonaerense este tipo de municipios representa el 77,3% del total, en el interior de la provincia de Buenos Aires (excluyendo el Gran Buenos Aires) lo hace en un 60,9%, lo que continúa siendo porcentaje muy significativo.

### **VII.2.2. Tipo de municipio**

Dado el énfasis que se ha puesto en que el GL sea quien lidere y promueva (financie) el PPDM, principalmente para facilitar su sostenibilidad en el tiempo, es evidente que se está haciendo referencia implícita a un municipio con un elevado grado de autonomía, manejo de recursos propios y capacidad de asignar y/o contratar personal para realizar tareas específicas. En otras palabras, del tipo de los de la Provincia de Buenos Aires, que es donde prioritariamente desarrolla sus actividades la UPSO. Sugerencias como las que aquí se plantean se convierten en inaplicables en los municipios (o denominaciones equivalentes) de otras provincias, en los que gran parte de su personal distrital es empleado de las esferas supralocales y no del GL.

En esos casos, la alternativa necesaria sería que el PPDM sea promovido por el estado provincial, pero en tal circunstancia el programa perdería su carácter endógeno, planteando un escenario completamente distinto que requeriría de un rediseño metodológico en tal sentido.

### **VII.2.3. Recursos no disponibles**

Queda claro que los recursos que se sugiere aquí aplicar al PPDM no necesariamente estarán disponibles para un dado municipio.

Cuando se propone que el actor ideal para actuar como AM sea la universidad de la región, no siempre contará con un grupo de investigación en el tema del Desarrollo Territorial, e incluso si lo hiciera, no necesariamente estará interesado en asumir el compromiso de acompañar a un programa que exige una importante dedicación, y que se espera dure varios años. Esto último se simplifica cuando el municipio interesado en impulsar un PPDM es aquel donde tiene su sede la universidad, ya que eso ahorrará costos y tiempo de los investigadores, al no tener que viajar y hasta permanecer por días enteros en la localidad.

Otro problema es que, aun cuando el grupo de investigación sí exista en la universidad de la región, no necesariamente ésta habrá implementado carreras de pregrado o grado en el tema. De todos modos, si se dispone de profesionales idóneos en la temática, siempre existirá la posibilidad de armar un programa de capacitación, que aun cuando sea menos

ambicioso, realizado con seriedad y dedicación, quizá permita resolver en parte el problema.

Por fin, está claro que, contando con los recursos económicos, siempre será posible recurrir al asesoramiento metodológico de unidades académicas de otra región. El tema obvio es que, al no conocer el territorio, inevitablemente habrá cuestiones adicionales a considerar antes de dar comienzo a su labor.

### **VII.3. Futuras líneas de investigación**

Las principales líneas de investigación que se podrían derivar de los desarrollos presentados en esta Tesis son básicamente dos.

Una de ellas es la natural, es decir, investigar en mayor profundidad otros posibles problemas y mejorar o ampliar las sugerencias que aquí se han presentado, lo que al mismo tiempo significa perfeccionar la metodología que la UPSO puede ofrecer. Esta línea se abordará a futuro cuando la universidad sea nuevamente requerida para actuar como AM en otro PPDM a escala real. Por supuesto que se asumirá la tarea si se logra acordar con el GL los aspectos metodológicos más relevantes, en cuyo caso se asignará desde el momento inicial a uno o más miembros del equipo la tarea de analizar sistémicamente la nueva experiencia, a fin de optimizar algunas de las recomendaciones, o darles mayor especificidad.

La otra línea que se deriva, que de hecho ya está en marcha y es motivo de una Tesis Doctoral avanzada, es la de ampliar o modificar según sea necesario, la propuesta metodológica para contribuir a la sostenibilidad en el tiempo en el caso de los programas de desarrollo de tipo multi-municipal.

## REFERENCIAS

---

- Albuquerque, F. (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Apunte de la consultoría de capacitación en “Desarrollo territorial y gestión del territorio”, promovida por la Unión Europea.
- Albuquerque F. (2008). *Desarrollo Económico Local y Empleo (DEL+E): material para promotores*. Organización Internacional del Trabajo – Centro Internacional de Formación.
- Almaguer-Torres, R. M., Pérez-Campaña, M., y Torres-Torres, I. C. (2018). La gestión integrada y por procesos de los proyectos de desarrollo local. *Ciencias Holguín*, 3(24), 51-65.
- Altschuler, B. (2006). Municipios y desarrollo local. Un balance necesario. En A. Rofman y A. Villar (comps.). *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Álvarez, H. F. (2003). *Dirección Estratégica: Competencia y Cooperación*. Córdoba: Ed. Eudecor.
- Álvarez, H. F. (2007). *Principios de administración. Serie nivel superior*. Córdoba: Ed. Eudecor.
- Amaru Maximiano, A. C. (2009). *Fundamentos de Administración. Teoría general y proceso administrativo* (1° ed.). México, D. F.: Pearson.
- Ander-Egg, E. (2007). *Introducción a la planificación estratégica*. Buenos Aires: Ed. Lumen.
- Aramayo, O. (2006). *Manual de planificación estratégica*. Documento del Diplomado “Comunicaciones, políticas públicas y estrategias de desarrollo” de la Universidad de Chile.
- Arancibia, I. (2022). Planificación desde los gobiernos locales. Aportes para un pensar, saber y hacer situados. *Ts. Territorios-Revista de Trabajo Social*, (6), 35-60.
- Araújo, U., Sanches, P., y Gomes, A. (2015). Desafiando a interdisciplinaridade na ciência administrativa: o caso da entropia. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(4), 664-686. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395131772>

- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie manuales*, N° 69. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.
- Arroyo, D. (2007). *Modelos de gestión municipal y estructura social argentina*. Módulo 2, Clase 5, Diplomatura Superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Mimeo.
- Ávila Vidal, A. (2013). Las Organizaciones como sistemas sociales complejos. *Integración Académica en Psicología*, 1(2), 81-89.
- Barroso González, M. (2000). *Planificación estratégica e instrumentos de desarrollo local: aplicación en el ámbito onubense*. Huelva, España: Diputación Provincial.
- Barugel, E. A. (2005). La gobernanza en las empresas de familia: un código de buenas prácticas para la supervivencia, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 291. Buenos Aires: Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA). <http://hdl.handle.net/10419/84281>
- Bernazza, C. (2006). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis Doctoral, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Bianchi, C., y Tomaselli, S. (2015). A dynamic performance management approach to support local strategic planning. *International Review of Public Administration*, 20(4), 370-385. <http://dx.doi.org/10.1080/12294659.2015.1088687>
- Böcker Zavaró, R. (2005). *Desarrollo, planificación estratégica y corporativismo local: el caso de Mar de Plata, Argentina*. Tesis Doctoral, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, España.
- Boisier, S. (2007). Rol de la empresa y del Estado en la regionalización. Notas preliminares para discusión. *Ánfora*, 14(23), 22-38.
- Bratianu, C. (2019). Exploring knowledge entropy in organizations. *Management Dynamics in the Knowledge Economy*, 7(3), 353-366.
- Bryson, J., Hamilton Edwards, L., y Van Slyke, D. (2017). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111>

- Burgos, P. H. (1992). *Estructura matemática de la empresa. Estabilidad y dinámica organizativa*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Casalis, A. (2011). Desarrollo local y territorial: aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas. *Revista de ciencias sociales*, 3(19), 159-175. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1517>
- Catenazzi, A., y Reese, E. (2001). La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. *Pobreza Urbana y Desarrollo*, N° 20. IIED-América Latina, Buenos Aires, Argentina.
- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, CENOC. (2007). *Organizaciones de la sociedad civil. Similitudes y diferencias*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1.organizaciones\\_de\\_la\\_sociedad\\_civil\\_similitudes\\_y\\_diferencias.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1.organizaciones_de_la_sociedad_civil_similitudes_y_diferencias.pdf)
- Chiavenato, I. (2007). *Introducción a la Teoría General de la Administración* (7ª ed). México, D. F.: Ed. McGraw-Hill.
- Chrestia, M., Porras, M., Kreder, A. y Porras, E. (2022). *Sistematización de experiencias de Desarrollo Local en el Sudoeste Bonaerense* [Ponencia]. III Congreso Nacional de Desarrollo Territorial, Quilmes, Buenos Aires.
- CIPPEC–Grupo Innova (2005). *Hacia la planificación estratégica*. Documentos de trabajo: Autor.
- Cirio, G. W. (2016). Aportes para la revisión y análisis crítico de experiencias de planificación territorial municipal: Colón (Provincia de Buenos Aires). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(10), 143-164.
- Conti, S. (2016). Territorio y Psicología Social y Comunitaria, trayectorias/implicaciones políticas y epistemológicas. *Psicología & Sociedade*, 28(3), 484-493.
- Coraggio, J. L. (2006). Acerca de algunas relaciones entre la teoría y la práctica del desarrollo local. En Rofman, A. (Comp.), *Universidad y Desarrollo Local. Aprendizajes y desafíos*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Costamagna, P., y Spinelli, E. (2017). Sistematización de una política ambiental territorial: el caso de Rafaela Más Sustentable. *Cuadernos del CLAEH*, 36(105), 187-216.

- Cotorruelo Menta, R. (2001). Aspectos estratégicos del desarrollo local. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Ed. Homo Sapiens.
- Diez, J. I., y Gutiérrez, R. R. (2009). ¿Hacia dónde va la planificación del desarrollo? Un análisis de la situación en América Latina. En R. R. Gutiérrez, y J. I. Diez (Comps.), *Acción colectiva, innovación y planificación del desarrollo* (pp. 15-58). Bahía Blanca, Argentina: Ediuns.
- Duarte de Paiva, R. (2011). *Entropia territorial, novos pólos de desenvolvimento regional e desgaste energético: o caso de Rio Verde*. Tesis de Maestría, Universidad de Brasilia, Brasil.
- Duque Franco, I. (2013). Trayectoria y perspectivas del planeamiento estratégico en las ciudades latinoamericanas. En I. Duque Franco (Ed.). *Historiografía y planificación urbana en América Latina* (1ª ed.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Elizalde Hevia, A. (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. *Serie Gestión Pública*, N° 29. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.
- Fernández-García, F., y Olay-Varillas, D. (2021). La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53(208), 285–310. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.01>
- Fernández Güell, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 39(154), 621-637.
- Fernández Güell, J. (2008). La planificación estratégica ante la crisis de la ciudad contemporánea. En A. Acierno, y A. Mazza (Eds.), *Ciudad en transformación: la explosión urbana de Madrid* (pp. 183-205). Roma: Aracne. [http://oa.upm.es/4754/1/INVE\\_MEM\\_2008\\_56108.pdf](http://oa.upm.es/4754/1/INVE_MEM_2008_56108.pdf)
- Fernández Güell, J. M. (2016). *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona: Ed. Reverté.
- Flores Pérez, J. R. (2014). Observación y planificación estratégica territorial. *Serie de Materiales Didácticos para la Formación en Desarrollo Local*. ConectaDEL y Fundación Demuca.

- Flores Pérez, J. y Flores Hernández, E. (2017). De la planificación estratégica empresarial a la planificación estratégica de ciudades: lecciones aprendidas desde la praxis salvadoreña. *Harvard Deusto Business Research*, 6(1), 30-38. <https://doi.org/10.3926/hdbr.146>
- García Delgado, D. (2008). *Desarrollo local y territorial: perspectivas en el marco de la intervención social* [Ponencia]. I Coloquio Regional y III Coloquio Local: Organizaciones de la Sociedad Civil, Estado y Universidad; una Articulación Posible para el Desarrollo Local, Santa Fe.
- Geilfus, F. (2002). *80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*. San José, Costa Rica: IICA.
- Gilli, J., Arostegui, A., Iesulauro, A., y Schulman, D. (2007). *Diseño organizativo. Estructura y procesos* (1ª ed.). Buenos Aires: Granica.
- Gómez, G. y Nava, R. (2018). Descripción de las teorías del desarrollo económico y desigualdad. *Revista Tiempo Económico*, 13(40), 53-64.
- Gorenstein, S. (2003). La promoción del desarrollo local: las bases conceptuales del planeamiento estratégico. En S. Gorenstein y R. R. Gutiérrez (Comps.), *Nuevas dinámicas territoriales en Argentina: ensayos, aportes y debates* (pp. 209-231). Bahía Blanca: Ediuns.
- Gradin, A. (2011). *La participación como proceso técnico político de incorporación de las organizaciones de la sociedad civil a la gestión pública* [Ponencia]. IV Encuentro Internacional de políticas públicas y trabajo social, Buenos Aires.
- Guardamagna, M., y Reyes, M. (2019). El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. *Economía, sociedad y territorio*, 19(59), 1003-1033.
- Guízar Montúfar, R. (2013). *Desarrollo Organizacional. Principios y Aplicaciones* (4ª ed.). México, D. F.: McGraw Hill.
- Gutiérrez, R. R. (2009). La problemática del desarrollo local en el sudoeste bonaerense. En Gutiérrez, R. R. y Diez J. I. (Comps.), *Acción colectiva, innovación y planificación del desarrollo*, (pp. 111-127). Bahía Blanca, Argentina: Ediuns.
- Hermida, J., Serra, R., y Kastika, E. (1992). *Administración y Estrategia* (4ª ed.). Buenos Aires: Ed. Macchi.

- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). México, D. F.: Ed. McGraw-Hill.
- INTA (2007). *Enfoque de Desarrollo Territorial*. Documento de trabajo N° 1. Buenos Aires: Autor.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Jordà, A. (2016). *Manual de Estrategia de Desarrollo para Ciudades Intermedias (y Territorios). ¿Por qué una estrategia, qué es, cómo definirla y cómo transformar su ciudad con ella?* <http://localizingthesdgs.org/library/view/349>
- Katz, D., y Kahn, R. (1997). *Psicología social de las organizaciones* (2ª ed.). México, D. F.: Ed. Trillas.
- Koontz, H., y Weihrich, H. (2013). *Elementos de Administración. Un enfoque internacional y de innovación* (8ª ed.). México, D. F.: Ed. McGraw-Hill.
- Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. *Serie Gestión Pública*, N° 59. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.
- Lizcano Álvarez, J. (1999). Una propuesta de análisis económico en clave de entropía. *Encuentros multidisciplinares*, 1(1), 34-44.
- Magossi, J. C., y da Costa Barros, A. C. (2021). A entropia de Shannon: uma abordagem axiomática. *Revista Eletrônica da Matemática, REMAT*, 7(1). <https://doi.org/10.35819/remat2021v7i1id4756>
- Markina, I., y Dyachkov, D. (2014). Entropy model management of organization. *World Applied Sciences Journal*, 30(30), 159-164.
- Marsiglia, J., y Pintos, G. (1997). La construcción del desarrollo local y regional: actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención. *Cuadernos del CLAEH*, N° 78-79, 93-110.
- Martins, G. J. (2008). *Os desafios da gestão rumo à longevidade organizacional: estudo em três organizações do setor têxtil de Santa Catarina*. Tesis de Maestría, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

- Mavrofides, T., Kameas, A., Papageorgiou, D., y Los, A. (2011). On the entropy of social systems: a revision of the concepts of entropy and energy in the social context. *Systems Research and Behavioral Science*, 28(4), 353-368.
- Medeiros, E. (2019). Spatial planning, territorial development, and territorial impact assessment. *Journal of Planning Literature*, 34(2), 171-182.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., y Lampel, J. (1998). *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*. New York, NY: Simon and Schuster Inc.
- Monteverde, R. (2002). Apuntes sobre cinco años de planificación estratégica en Argentina (1996 - 2001). En C. Díaz; R. Grandinetti, y P. Nari (Comps.), *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y Perspectivas*. Rosario: Ed. HomoSapiens.
- Morúa Ramírez, J. (2015). Entropía y dinámica, ¿qué nuevas contribuciones para las ciencias de la gestión? *UPIICSA. Investigación Interdisciplinaria*, 1(1), 26-40.
- Ogliastri, E. (2004). *Manual de planificación estratégica. Siete modelos para hacer un plan estratégico* (5ª ed.). Costa Rica: INCAE Business School.
- Pantoja-Aguilar, M. P., y Garza-Treviño, J. R. (2019). Etapas de la administración: hacia un enfoque sistémico. *Revista Escuela de Administración de Negocios, EAN*, N° 87, 139-154. <https://doi.org/10.21158/01208160.n87.2019.2412>
- Pascual i Esteve, J. M. (1999). La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona: CIDEU y Diputació de Barcelona.
- Pascual i Esteve, J. M. (2001). De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. *Serie Elements de debat territorial*, N°13. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Pelli, M. B. (2000). Planificación...¿Estratégica? Un largo camino por recorrer. En: *La planificación estratégica de mi territorio. Casos y experiencias prácticas de América Latina y España*. DelNet, Working Papers-Doc. Centro Internacional de Formación de la OIT.
- Peralta, E. (2016). Teoría general de los sistemas aplicada a modelos de gestión. *Revista Aglala*, 7(1), 122-145. <https://doi.org/10.22519/22157360.901>

- Porras 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, Buenos Aires, Argentina.
- Porras, E., Porras, J., y Chrestia, M. (2017). Adaptación de una metodología propia de desarrollo local a un caso real: el Distrito de Tres Arroyos, Argentina. *Revista do Desenvolvimento Regional, REDES*, 22(1), 448-473. <https://doi.org/g562>
- PRODESTA (2016). *Síntesis Etapa de Puesta en Marcha*. Tres Arroyos. [https://drive.google.com/file/d/1BowV\\_atUaa36YgYFPYNmrQK1sumbv8Jg/viiew?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/1BowV_atUaa36YgYFPYNmrQK1sumbv8Jg/viiew?usp=share_link)
- Pulgar-Vidal, L. H., y Ríos Ramos, F. (2015). *Metodologías para implantar la estrategia: diseño organizacional de la empresa* (2ª ed.). Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). <https://elibro.net/en/ereader/upso/41294?page=49>
- Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, 4(13), 35-42.
- Quinteros Flores, C. (2016). ¿Enfoque estratégico en la gestión territorial?: Una mirada al desarrollo local desde un municipio “modernizado”: el caso de la provincia de Melipilla en Chile. *Revista electrónica de geografía austral*, 8(1), 1-14.
- Reese, E. (1999). *Planes estratégicos: limitaciones y oportunidades*. Curso internacional “Ciudad futura nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades”, Universidad Nacional de Rosario.
- Reese, E. (2003). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Curso de gestión urbana, Lincoln Institute of Land Policy.
- Robbins, S. P, y Coulter, M. (2005). *Administración* (8ª ed.). México, D. F.: Pearson.
- Rofman, A. (2006). El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones. En A. Rofman y A. Villar (comps.). *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rojas Morán, L. M. (2006). *Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local. Enfoques, herramientas y estrategias para el DEL*. Lima, Perú: OIT.

- Rovere, M. (2003). La planificación estratégica y la ciudad como sujeto. *La Gran Ciudad*, N° 2, Fundación Metropolitana, Buenos Aires. <https://elagoraasociacioncivil.files.wordpress.com/2013/08/la-planificacic3b3n-estrategic3a9gica-y-la-cuidad-como-sujeto.pdf>
- Senge, P. (2005). *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje* (2ª ed.). Buenos Aires: Granica.
- Sili, M. (2018). Crisis y renovación de la planificación y la gobernanza de los territorios. *Perspectives on rural development*, 2, 17-35.
- Silva Lira, I. (2003). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. *Serie Gestión Pública*, N° 42. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.
- Silva Lira, I. y Sandoval, C. (2012). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. *Serie Manuales*, N° 76. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- Solana, R. F. (1993). *Administración de organizaciones*. Buenos Aires: Ediciones Interoceánicas.
- Tarragó, J. C., Ávila, R. M., Gallardo, M. D., y Gálvez, D. L. (2020). La gestión de la información en un enfoque a partir de la entropía. *Revista Científica Sinapsis*, 1(16). <https://doi.org/10.37117/s.v1i16.296>
- Thompson, A., Gamble, J., Peteraf, M., y Strickland, A. (2012). *Administración estratégica: teoría y casos* (18ª ed.). México, D. F.: Ed. McGraw-Hill.
- Vicente, M. A., y Ayala, J. C. (Coords.). (2008). *Principios fundamentales para la administración de organizaciones* (1ª ed.). Buenos Aires: Pearson.
- Villar, A. (2007). *Desarrollo económico local: perspectivas, estrategias e instrumentos*. Módulo 2, Clase 11, Diplomatura Superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Mimeo.
- Yory, C. M. (2000). La planificación estratégica y la participación de los actores sociales locales. *Interações, Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 1(1), 31-40.

Páginas web consultadas:

[www.oer.uns.edu.ar](http://www.oer.uns.edu.ar)

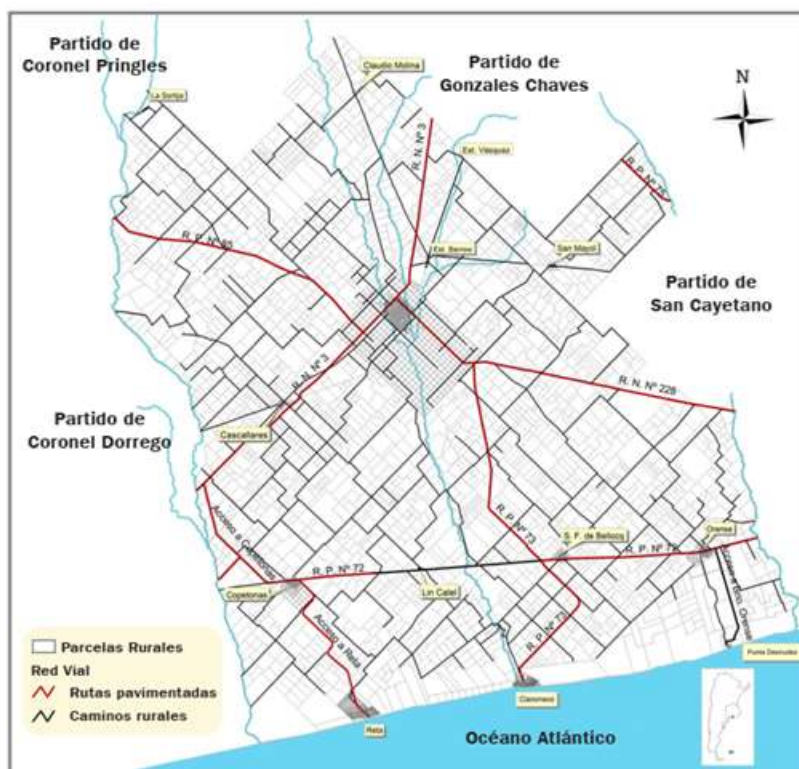
[www.prodesta.org.ar](http://www.prodesta.org.ar)

[www.conectadel.org](http://www.conectadel.org)

<https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/13-14d18500.doc>

## ANEXOS

### Anexo I: Localización geográfica<sup>173</sup> y mapa ilustrativo<sup>174</sup> del distrito de Tres Arroyos



<sup>173</sup> Fuente: Porras, Porras y Chrestia (2017).

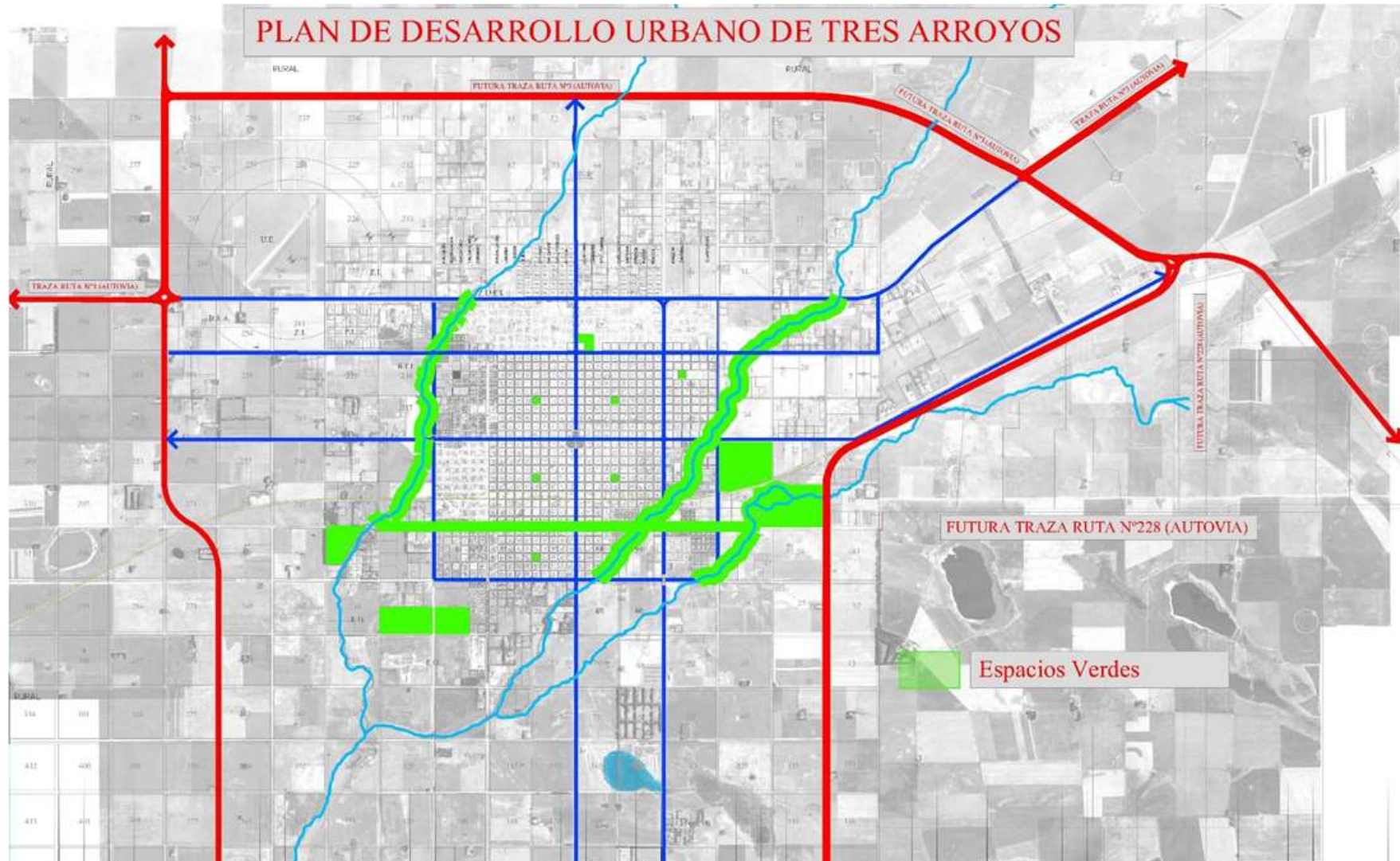
<sup>174</sup> Fuente: PRODESTA (2016).

**Anexo II: Planos correspondientes al Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Tres Arroyos<sup>175</sup>**  
*Proyección de ampliación de la ciudad de Tres Arroyos*

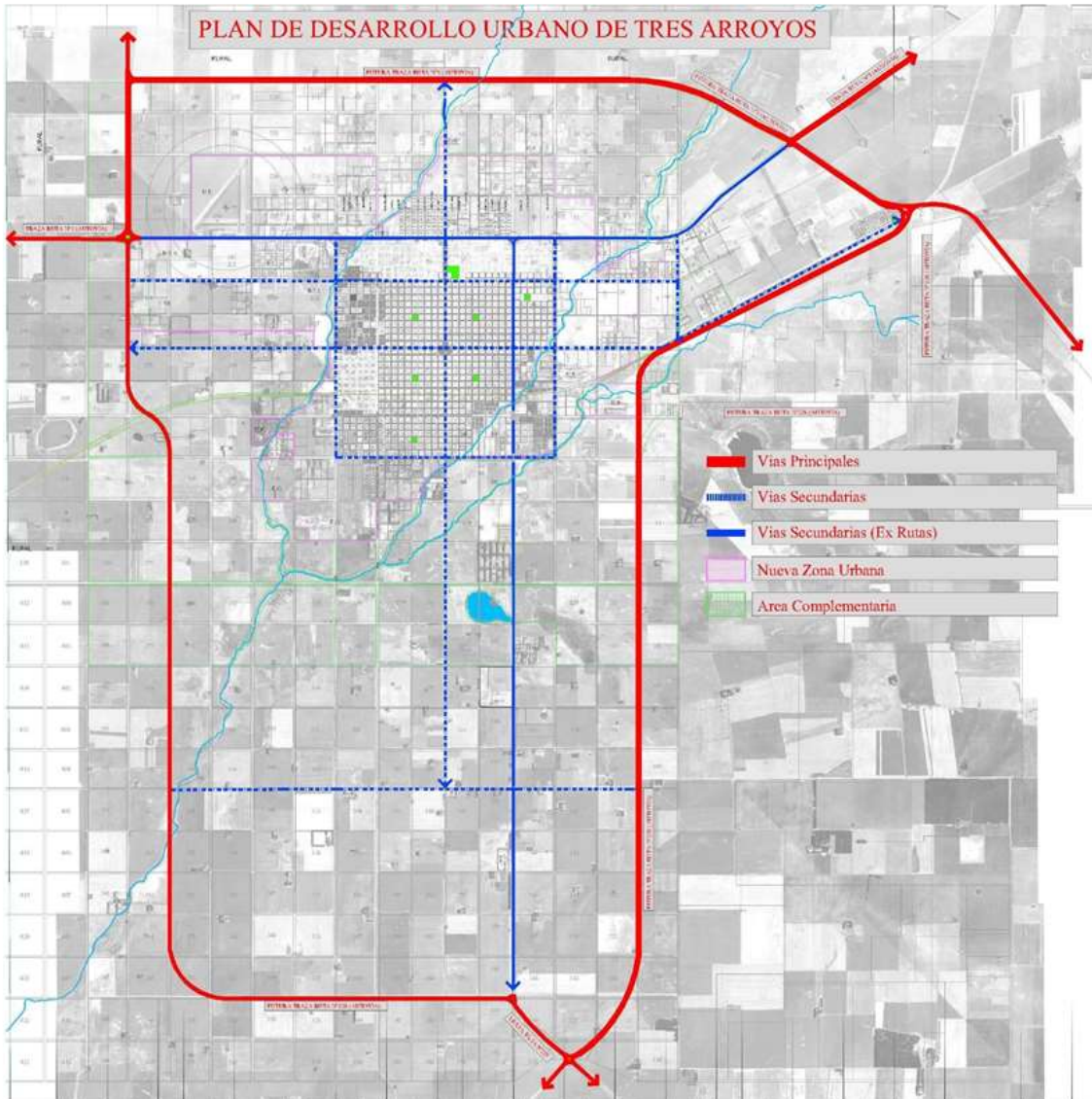


<sup>175</sup> Fuente: PRODESTA (2016).

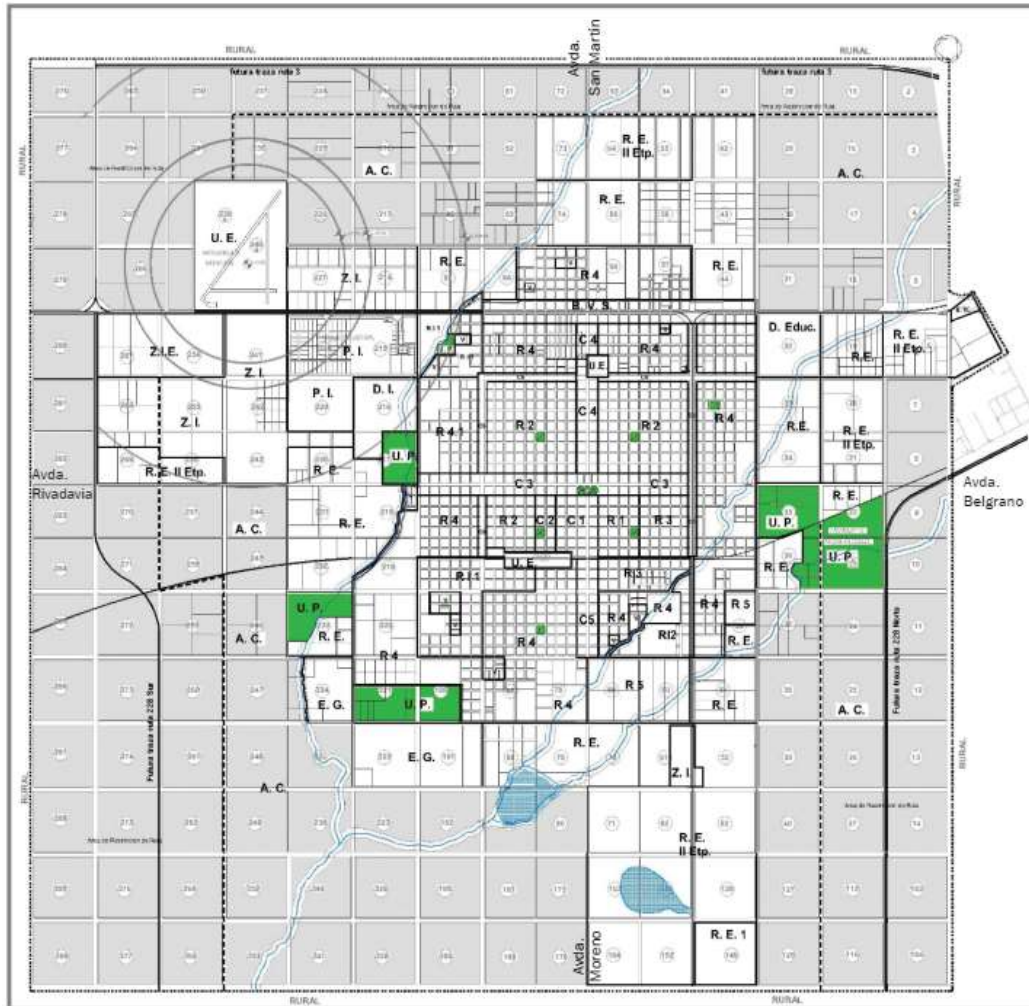
*Proyección de espacios verdes*



*Proyección de vías primarias y secundarias*



## Plano de zonificación



### Usos

Central C1:	ADMINISTRATIVO – COMERCIAL – FINANCIERO – INSTITUCIONAL COMPATIBLE CON RESIDENCIAL DENSIDAD MEDIA
Central C2:	COMERCIAL – FINANCIERO Y RESIDENCIAL DENSIDAD MEDIA
Central C3:	COMERCIAL – FINANCIERO Y RESIDENCIAL DENSIDAD MEDIA
Central C4:	RESIDENCIAL – COMERCIAL DIARIO Y PERIÓDICO
Central C5:	RESIDENCIAL – COMERCIAL DIARIO Y PERIÓDICO, BAJA DENSIDAD
Central C6:	RESIDENCIAL – COMERCIAL DIARIO Y PERIÓDICO, BAJA DENSIDAD
Residencial R1:	RESIDENCIAL ALTA DENSIDAD, COMERCIO DIARIO
Residencial R2:	RESIDENCIAL DENSIDAD MEDIA, COMERCIO DIARIO
Residencial R3:	RESIDENCIAL BAJA DENSIDAD, COMERCIO DIARIO RETIRO DE FRENTE OBLIGATORIO; MÍNIMO 3,00 MTS. EN TERRENOS DE ESQUINA EL RETIRO OBLIGATORIO CORRESPONDE A UN PORCENTAJE DEL 40% TOMADO EN EL DESARROLLO DE LA LÍNEA MUNICIPAL
Residencial R4:	RESIDENCIAL BAJA DENSIDAD, COMERCIO DIARIO
Residencial R4.1:	RESIDENCIAL BAJA DENSIDAD, COMERCIO DIARIO BARRIOS DE INTERÉS SOCIAL (Dens. 250 h/ha, FOS 0.6, FOT 1, Parcela mínima 10 mts. de frente y 200m <sup>2</sup> de sup.)
Residencial R5:	RESIDENCIAL BAJA DENSIDAD, COMERCIO DIARIO RETIRO DE FRENTE OBLIGATORIO; Mínimo 3 mts. Laterales 1 m. y Fondo 3 mts. LÍMITES DE LOTES: CERCOS VIVOS
Residencial Extraurbano R.E.:	RESIDENCIAL NO PERMANENTE EN PLENO CONTACTO CON LA NATURALEZA
Industrial RI1:	INDUSTRIAL Y DEPÓSITOS COMPATIBLES CON EL USO RESIDENCIAL, ZONA MIXTA PREDOMINIO VIVIENDA
Industrial RI2:	INDUSTRIAL Y DEPÓSITOS COMPATIBLES CON EL USO RESIDENCIAL, ZONA MIXTA PREDOMINIO INDUSTRIA
Zona Industrial ZI:	INDUSTRIAL EXCLUSIVA
Parque Industrial PI:	INDUSTRIAL EXCLUSIVA
Industrial Mediano D.I.:	ZONA DESTINADA A LA LOCALIZACIÓN DE USOS INDUSTRIALES DE NIVELES INCOMPATIBLES CON EL USO RESIDENCIAL
Zona de Uso Específico Industrial Z.U.E.I.:	INDUSTRIAL EXCLUSIVAMENTE
Equipamiento General E.G.:	ZONA DE ACTIVIDADES SINGULARES QUE SIRVAN A TODA LA POBLACIÓN
Banda Vial de Servicios B.V.S.:	SERVICIOS, INDUSTRIAL, ARTESANAL COMPATIBLE CON RESIDENCIAL BAJA DENSIDAD
Banda de Servicios Agropecuarios B.S.A.:	SERVICIOS EXCLUSIVAMENTE AGROPECUARIOS (AGROQUÍMICOS)
Usos Específicos U.E.:	TRANSPORTE, DE LAS COMUNICACIONES, LA PRODUCCIÓN Y TRANSMISIÓN DE ENERGÍA, DEFENSA Y SEGURIDAD
Urbanización Parque U.P.:	ÁREA DESTINADA A ESPACIOS VERDES Y PARQUIZACIÓN DE USO PÚBLICO O PRIVADO (ESPARCIMIENTO O RECREACIÓN)
Urbanización de Interés Social V.:	RESIDENCIAL DE CARÁCTER PERMANENTE DE BAJA DENSIDAD, VIVIENDA UNIFAMILIAR Art. 52 Ley 8912/78
Área Complementaria A.C.:	ZONA DESTINADA A LA LOCALIZACIÓN DE USOS COMPLEMENTARIOS A LA ZONA URBANA



LÍMITE AERONÁUTICO

### Anexo III: Modelo de cuestionario utilizado para el relevamiento de las instituciones intermedias locales

<i>Institución que representa (opcional):</i> _____	<i>Edad:</i> _____	<i>Sexo:</i> _____	<i>Localidad:</i> _____
---	--------------------	--------------------	-------------------------

1) Indique con una [X] a qué taller(es) de PRODESTA asistió:

- Reunión informativa inicial** (realizada en el Salón Blanco del palacio municipal)
- Taller General** (en el que se consensuó la visión general del PRODESTA y se definieron los bloques de trabajo)
- Talleres Estratégicos** (en los que se consensuaron las Áreas Temáticas y los Objetivos de largo plazo).

Indique a cuántos de ellos asistió: \_\_\_\_\_

- Talleres Operativos** (en los que se consensuaron las actividades para alcanzar los Objetivos de largo plazo). Indique a cuántos de ellos asistió: \_\_\_\_\_

2) Valore entre 1 y 5 lo adecuado que le resultó cada uno de los siguientes ítems (1: muy inadecuado a 5: muy adecuado):

	1	2	3	4	5
Convocatoria a participar de los talleres					
Cantidad de talleres realizados					
Tiempo que le exigió cada taller					
Claridad en la presentación de los objetivos de los talleres					
Metodología general de los talleres					
Espacio físico en que se realizaron los talleres					
Recursos empleados (equipamiento, materiales, refrigerio)					
Desempeño de los coordinadores en las mesas de debate					
Organización general de los talleres					

3) ¿En qué grado (de 1: menor grado a 5: mayor grado) considera que...

	1	2	3	4	5
... en los talleres se dio lugar al diálogo y al intercambio de ideas?					
... en los talleres se escucharon y consideraron las opiniones de los participantes?					
... los talleres le resultaron útiles para relacionarse con otras Instituciones?					
... los talleres le resultaron útiles para mejorar su conocimiento del Distrito?					
... los talleres arribaron a un resultado satisfactorio?					
... se cumplieron los objetivos de los talleres					
... fue adecuada la relación entre el grado de cumplimiento de los objetivos de los talleres, y el esfuerzo que le exigió su participación					
... el PRODESTA puede contribuir al desarrollo del Distrito?					
... la marcha actual del PRODESTA es satisfactoria?					

4) A partir de los talleres, ¿creó, con alguna(s) Institución(es), vínculos que se hayan mantenido luego en el tiempo?  SÍ  NO

5) ¿Qué aspectos positivos considera que genera la participación de las Instituciones Locales en el funcionamiento del PRODESTA?

6) ¿Tiene alguna sugerencia o comentario para mejorar cualquier cuestión vinculada con el PRODESTA?

## **Anexo IV: Modelo de cuestionario utilizado para el relevamiento de los responsables de ejes estratégicos**

Nombre y apellido: \_\_\_\_\_ Eje Estratégico a su cargo: \_\_\_\_\_ Inicio de su función como REE: \_\_\_\_\_

- 1) ¿Le resultó de utilidad disponer del PRODESTA al iniciar su gestión en el área municipal?
- 2) ¿Qué le reporta el hecho de contar con el PRODESTA para la planificación y gestión del área municipal que conduce?
- 3) ¿Le resulta adecuado el método utilizado para solicitarle los datos destinados a la elaboración de los informes anuales de avance? (sí/no, ¿por qué?)
- 4) ¿Consulta la página web del PRODESTA por algún motivo? ¿Con qué frecuencia?
- 5) ¿Qué opina del Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030, elaborado en forma participativa durante la Etapa de Puesta en Marcha del PRODESTA?
- 6) ¿Qué opinión tiene respecto a la marcha actual del PRODESTA? (flexibilidad del Plan Estratégico, grado de ejecución de las actividades, vinculación con las instituciones intermedias, vinculación con el ACA del PRODESTA, página web del PRODESTA, difusión, entre otras)
- 7) Considerando el período de su participación en el PRODESTA, intente rescatar:
  - Aciertos
  - Errores
  - Aprendizajes
  - Sugerencias o comentarios

## Anexo V: Modelo de cuestionario utilizado para el relevamiento de los miembros de la Mesa de Trabajo y del Área de Coordinación y Articulación

Nombre y apellido: _____ Cargo (en ámbito municipal u otro): _____
Período de participación en el PRODESTA: _____

- 1) Comente la percepción que tiene acerca de las **reuniones de la Mesa de Trabajo previas a los Talleres participativos** respecto a los siguientes ítems, y califique cada percepción entre 1 y 5 (1: muy mala a 5: muy buena):

	1	2	3	4	5
La relación y confianza entre los miembros					
El intercambio de opiniones y el consenso en la toma de decisiones					
El método de trabajo y la eficiencia durante las reuniones					
El funcionamiento global de la Mesa de trabajo durante este primer período					

(Espacio para comentarios adicionales que surjan del cuadro de la consulta 1): \_\_\_\_\_

- 2) Valore entre 1 y 5 lo adecuado que le resultó cada uno de los siguientes ítems relacionados con los **talleres participativos** (1: muy inadecuado a 5: muy adecuado):

	1	2	3	4	5
Cantidad de talleres realizados					
Tiempo de duración de cada taller					
Cumplimiento de los objetivos de los talleres					
Metodología general de los talleres					
Organización logística de los talleres					
Resultados de los talleres					

(Espacio para comentarios adicionales que surjan del cuadro de la consulta 2): \_\_\_\_\_

- 3) ¿Qué opina del Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030, elaborado en forma participativa durante la Etapa de Puesta en Marcha del PRODESTA?
- 4) ¿Qué opinión tiene respecto a la marcha actual del PRODESTA? (flexibilidad del Plan Estratégico, grado de ejecución de las actividades, vinculación con las instituciones intermedias, estructura de gestión del PRODESTA, página web del PRODESTA, difusión, entre otras)
- 5) Considerando el período de su participación en el PRODESTA, intente rescatar:
- Aciertos
  - Errores
  - Aprendizajes
  - Sugerencias o comentarios (si es que ya no forma parte de la Mesa de Trabajo)