

O/N.241
P11

43848

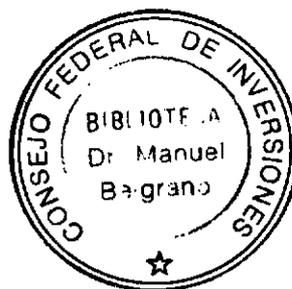
INFORME FINAL

CAPACITACION EN DESARROLLO LOCAL

PROVINCIA DEL CHACO

**Incluye Informe de Avance Parcial
del 01-10-2002 al 31-12-2002**

**Consultor
Dr. ANIBAL O. PATRONI**



En los recién pasados meses de Octubre y Noviembre, y en el presente mes de Diciembre concluí las actividades que correspondían a mi consultoría, específicamente, en: Tarea 2 “Talleres de Capacitación en Participación y Asociativismo”; y Tarea 3 “Talleres de Capacitación y Fortalecimiento a Promotores Locales”.

Las actividades mencionadas se realizaron en la Ciudades de Charata, Quitilipi y Resistencia para los participantes, respectivamente, de las Municipalidades correspondientes a las Regiones Sudoeste II, Centro Este y Oriental.

Este período ha sido muy rico en actividades institucionales tendientes a generar normas legales que aseguren la participación con continuidad y profundización del Proceso de Regionalización y Desarrollo Local. También se dio importancia a la discusión de actividades de fortalecimiento de las instituciones municipales.

Todas estas gestiones están naturalmente incluídas en el Objetivo General que se asignó a mi consultoría: ***“Generar y fortalecer las condiciones necesarias para que las instituciones municipales y la sociedad civil de las micro regiones (hoy regiones) se conviertan en gestores del desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de sus territorios mediante la articulación de sus recursos endógenos”.***

En respuesta a expresos pedidos de las autoridades de la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER) emití mi opinión respecto de las normas en cuestión, así como de los esfuerzos que estimo necesarios realizar para concretar el objetivo de fortalecimiento municipal.

En este mismo tiempo elaboré algunas consideraciones respecto de la posible creación del primer Consejo Regional de Planificación (UMDESOCH) que se acaba de concretar el día 18 del corriente mes.

En este Informe y en los lugares correspondientes realizaré una relación más extensa de los propósitos y contenidos de estas actividades.

Durante estos meses, el diálogo con los diversos actores sociales y funcionarios vinculados de alguna manera con la realización de los talleres que corresponden a las Tareas mencionadas, permitió ratificar los contenidos del diagnóstico realizado durante la ejecución de la Tarea 1, a cargo de mi consultoría. Las preocupaciones más evidentes se refieren a la necesidad de efectivizar el proceso de descentralización -incluyendo los recursos financieros

correspondientes- y la cualificación de los agentes municipales para hacer frente a este tipo de responsabilidades. Todos los opinantes convinieron en la necesidad de que el Gobierno provincial realice una tarea programada de transferencia de tecnología; en el mismo sentido coincidieron en la necesidad de institucionalizar métodos de participación y asociatividad que aseguren la intervención comunitaria plena en todo el proceso de planificación del Desarrollo Local.

Otros aspectos donde hubo coincidencias refieren a la necesidad de formalizar legalmente las relaciones de responsabilidad entre los ejidos municipales y sus respectivas zonas de influencia; definir mecanismos que favorezcan las relaciones intermunicipales; aumentar la capacidad de manejo de los recursos tributarios por parte de los distintos Municipios; considerar los costos de transacción involucrados en las gestiones de los habitantes de las comunidades en relación con los Municipios y, en su caso, con el Gobierno provincial. Finalmente hubo acuerdos claros respecto de la necesidad de aumentar la eficiencia y efectividad de las organizaciones públicas municipales en la gestión de los servicios de salud, educación, empleo, agua potable, saneamiento y vivienda.

Durante el lapso de esta consultoría, mantuve numerosas entrevistas con el Señor Secretario de Planificación y Evaluación de Resultados, Contador Hugo Goy, quien mantuvo una cuidadosa conducción y un atento apoyo a las actividades en ejecución y cuya experiencia e innegable habilidad ejecutiva beneficiaron permanentemente el desarrollo de este trabajo.

El planteo y realización de las actividades específicas de las tareas a mi cargo, estuvieron bajo la Coordinación de la Lic. Gladis Bosio de Fontana, apoyada por la Lic. Mariel Martínez Russol, que con sus experiencias, profundo conocimiento del medio y adhesión a los objetivos del programa, hicieron posible los resultados alcanzados.

Un párrafo especial merece la relación mantenida en este período con el Contador José Ozich, muy cercano colaborador del Cpn. Goy y autor del Anteproyecto de Ley que bajo el título de REGIMEN DE LAS UNIONES REGIONALES DE MUNICIPIOS plantea soluciones a diversos aspectos normativos vigentes para facilitar un proceso adecuado a la acción y posibilidades de las Asociaciones de Municipios y a la integración de esta acción con el Sistema de Planificación Provincial. Se trata de un funcionario con conocimientos y capacidad de reflexión poco comunes así como de una visión holística del proceso, lo que enriqueció mi propio discernimiento respecto de las estructuras legales involucradas y así como mi capacidad de juzgar los diversos componentes comprometidos en el proceso de regionalización.

En el transcurso de mis actividades en las diversas Regiones de la Provincia estimo haber percibido una creciente voluntad y un ponderable espíritu de participación de los actores involucrados en este proceso lo que constituye un verdadero estímulo para la prosecución de los esfuerzos emprendidos hasta ahora, en particular lo que refiere al afianzamiento de la confianza de los distintos actores en las excelentes posibilidades que brindan la participación y el trabajo asociativo cuando se tienen objetivos claros y suficientemente compartidos y existió una conducción provincial con metas claras y fuerte capacidad de convocatoria y coordinación.

Esta introducción al Informe Final no sería completa sin expresar mi agradecimiento a todo el personal de la SPPER y de todos los Municipios en los cuales se han realizado actividades.

En forma muy especial este reconocimiento se dirige a los Señores Gerentes de las Agencias Regionales de Desarrollo: de la Unión Municipios del Sudoeste II, Ing. Agr. Etelvina A. Gesualdo; de la Unión de Municipios del Centro Este, Ing. Agr. Martha P. Fernández Sardá; de la Unión de Municipios de la Región Oriental, Sr. Miguel R. Dedic; de la Unión de Municipios del Impenetrable, Ing. Agr. José Storani; y, de manera destacada, a la Lic. Ana B. Lucca de Pilotti, de la Unión de Municipios del Sudoeste Chaqueño, en cuyo territorio se han realizado los avances más significativos de este proceso y se han creado instrumentos de organización regional, cuya original utilidad pueden observarse en los Informes Finales que le corresponden.

Un última referencia, pero de ninguna manera la menor, alcanza al Profesor Eduardo Soto quien no solamente ha resultado un invalorable apoyo a mi trabajo por la rica y precisa información que me ha brindado permanentemente, sino por su actuación en varios Talleres de Sensibilización en los que hizo gala de su conocimiento de la realidad chaqueña, su experiencia docente y su adhesión a este Programa.

2° INFORME DE AVANCE
Período: 1-10 al 31-12-2002

2. Talleres de capacitación, participación y asociativismo

Objetivo

Internalizar en la comunidad en general, que el Asociativismo es una modalidad dinámica de la vida local que construye un “compromiso compartido” para el crecimiento de la sociedad y una de las estrategias más importantes para poder ampliar las posibilidades de aumentar la escala para diferentes aspectos, ya sean los relacionados a las instituciones municipales como aquellos comprendidos en el desarrollo económico de la comunidad

Tarea

Capacitar a la comunidad en general en materia de Participación y Asociativismo, por considerarlos temas clave para la sostenibilidad del Desarrollo Local

Productos

- a) Informe con el detalle de los Talleres realizados
- b) Evaluación cada Taller formulada por los participantes

3. Talleres de capacitación y fortalecimiento a promotores locales

Objetivo

Fortalecer las capacidades de los promotores locales para llevar adelante los procesos de sensibilización hacia los actores sociales, las nuevas formas de planificación y las estrategias de participación y asociativismo como mecanismos permanentes de sostenibilidad para la definición y gestión de un Proyecto de Desarrollo Local Integrado y Sustentable

Tarea

Capacitar a los promotores locales en materia de mecanismos de sensibilización, herramientas de planificación participativa y estrategias para la participación y asociativismo, por considerarlos temas clave para la sostenibilidad del Desarrollo Local

Productos

- a) Informe con el detalle de los Talleres realizados
- b) Evaluación cada Taller formulada por los participantes

a) Talleres realizados

Al finalizar el mes de Septiembre se reunieron los Gerentes de Desarrollo de cada una de las Regiones con la Coordinadora del programa Lic. Fontana, para considerar las posibilidades de asegurar los beneficios de la capacitación para todas las Regiones que podrían lograrse con la integración de los programas de capacitación en marcha, tomando en consideración el tiempo que restaba de la consultoría.

El eje de esta propuesta de integración se sustentaba, con acierto, en la comparación de los objetivos señalados en las Tareas 2 y 3 que figuran en el acápite. En ambos casos, el elemento central que se pretende lograr a través de los Talleres se refiere a las estrategias de participación y asociativismo como mecanismos permanentes para el sustento de un Proyecto de Desarrollo Local.

Otro argumento de peso, que ya he mencionado, es el dilatado espacio geográfico que cubren las regiones organizadas y el tiempo disponible para atenderlas en los tres meses que, a ese momento, quedaban utilizables. Gravitó, además, en esta definición, el hecho que el Ministerio de Educación de la Provincia del Chaco, a pedido de la SPPER, otorgara certificación por la asistencia y aprobación de los Talleres de Participación y Asociativismo, con puntaje para los docentes. Varios de los promotores actuantes -y candidatos a serlo- revestían tal carácter.

De esta manera se diagramó realizar doce (12) Talleres entre los meses de Octubre y Noviembre, con los que se superaba incluso la cantidad inicial propuesta. El tiempo de consultoría disponible para el mes de Diciembre se destinó a las actividades de evaluación de la marcha del proceso de Regionalización y Desarrollo Local, en particular, los aspectos vinculados con la capacidad operativa de los Municipios, la instalación de los Consejos Regionales de Planificación y un posible Plan de Acción para el año 2003.

El primer Taller se realizó el día 14 de Octubre en la ciudad de Charata, con la asistencia de participantes de la Región Sudoeste II, provenientes de los Municipios de: Hermoso Campo, Charata, Las Breñas, Corzuela y General Pinedo. El segundo Taller se realizó el día 15 de octubre en la misma Ciudad y con los mismos participantes, agregándose el Municipio de Chorotis.

El tercer Taller se realizó en Resistencia el día 16 de Octubre para los participantes de la Región Oriental, comprendiendo los Municipios de: Basail, Puerto Eva Perón, Puerto Tirol, La Leonesa, Isla del Cerrito, Puerto Bermejo, Ciudad de Resistencia, Makallé, General Vedia, Fontana, Cote Lai y Colonia Elisa. Se realizó el día 17 de Octubre el cuarto Taller en la misma Ciudad y para los mismos participantes.

El quinto Taller se realizó el 18 de Octubre en la Ciudad de Quitilipi para los Municipios de la Región Centro Este, que comprende las Municipalidades de: Villa Berthet, Machagai, Quitilipi, Las Garcitas y Presidencia de La Plaza. El día 19 se realizó el sexto Taller en la Ciudad de Quitilipi para los mismos participantes.

En la ciudad de Charata se realiza el séptimo Taller, el día 28 de Octubre para la Región Sudoeste II para los participantes de los Municipios de: Hermoso Campo, Charata, Las Breñas, Corzuela y General Pinedo. El octavo Taller se realiza el día 29 en la misma Ciudad para los mismos participantes.

El día 30 de Octubre en la Ciudad de resistencia, para la Región Oriental, se realiza el noveno Taller para los participantes de los Municipios de la Región Oriental, que comprende las Municipalidades de: Basail, Puerto Eva Perón, Puerto Tirol, La Leonesa, Isla del Cerrito, Puerto Bermejo, Ciudad de Resistencia, Makallé, General Vedia, Fontana, Cote Lai y Colonia Elisa. El día 31 se realiza el décimo Taller en la Ciudad de Resistencia para los mismos participantes.

El 1° de Noviembre, se realiza el onceavo Taller en la Ciudad de Quitilipi para la Región Centro Este, con los participantes de los Municipios de: Villa Berthet, Machagai, Quitilipi, Las Garcitas y Presidencia de La Plaza. El 2 de Noviembre se realiza el duodécimo Taller en la misma Ciudad con los mismos participantes.

Para todos estos Talleres se preparó la documentación que se adjunto en el Primer Informe y que, en el presente, sólo se enumeran como:

Apunte N° 1

Ideario Básico

Apunte N° 2

Avances Metodológicos I

Apunte N° 3

Avances Metodológicos II

Apunte N° 4

Quía para el desarrollo Local



Apunte N° 5

LA PARTICIPACION DE LA POBLACION
EN EL DESARROLLO LOCAL: UNA
NECESIDAD

Apunte N° 6

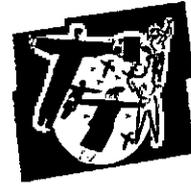
EL DIAGNOSTICO DEL TERRITORIO



Apunte N° 7

POBREZA, INTEGRACION Y ESTADO
Síntesis de Conferencia Gunnar Myrdal

Documento N° 3
PARTICIPACION Y ASOCIATIVISMO



Documento N° 4
PARTICIPACIÓN Y ASOCIATIVISMO



Documento N° 1
DESARROLLO LOCAL INTEGRADO
Y SUSTENTABLE



Documento N° 2
DESARROLLO LOCAL INTEGRADO
Y SUSTENTABLE



Las evaluaciones de cada Taller, formuladas por los participantes, se adjuntan como **Anexo 1** a este Informe.

Otras tareas realizadas en el período

Por pedido del Señor Secretario de Planificación y Evaluación de Resultados, se efectuaron, en este período, tareas que involucraron los siguientes documentos e informes:

1. Comentarios a la Ley de creación del Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL PROVINCIA DEL CHACO

(Dr. Aníbal O. Patroni)

I. Exposición de su implementación

Previsto en la Constitución de la Provincia del Chaco, el Consejo Económico y Social (CES) deber ser estructurado y normatizado para que pueda cumplir su misión en el marco del Sistema de Planificación Provincial (SPP).

La Constitución de la Provincia del Chaco recoge el mandato, dirigido a los poderes públicos, de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones en la vida social y económica.

Al tiempo que cumple con esta función constitucional, el CES sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, en la medida en que constituye el único órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socio-profesionales.

Conscientes de ello, se debe otorgar al CES de la Provincia el marco estable de comunicación y diálogo, tanto de los agentes sociales y económicos entre sí, como de éstos con los diversos componentes del SPP, sin olvidar su configuración como órgano de consenso y refuerzo de la participación de los agentes en la toma de decisiones.

La iniciativa responde pues, a la legítima aspiración de los agentes sociales y económicos para que sus planteamientos se escuchen a la hora de adoptar decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios.

En tal sentido, la función consultiva que se instituye a través del CES se ejercerá en relación con la actividad de planificación estratégica socio-económica del Gobierno.

Esta participación se materializa, fundamentalmente, en la emisión de informes y dictámenes con carácter perceptivo o facultativo, según los casos, o de propia iniciativa.

EL CES constituye, además, un medio de comunicación permanente entre los agentes socio-económicos y el Gobierno; en tal sentido, hace más fluida la relación y colaboración entre aquéllos y el Gobierno.

La Ley debe atribuir al CES una serie de funciones que se adecuen a la finalidad y objetivos que se persiguen con su creación, dotando a dicho Consejo de la personería jurídica, organización propia y de su régimen jurídico diferenciado, todo ello en procura de garantizar la imparcialidad de dicho órgano en el ejercicio de sus funciones.

Las líneas básicas que pueden configurar la institución que se crea son las siguientes:

- ✓ El Consejo Económico y Social (CES) se configurará como un órgano de carácter consultivo en materia socioeconómica y laboral.

- ✓ La función consultiva que se instituye a través del CES se ejercerá en relación con la actividad planificativa y normativa del Gobierno en el indicado ámbito material.
- ✓ Esta participación se materializará, fundamentalmente, en la emisión, con carácter perceptivo o facultativo, según los casos, o de propia iniciativa, de informes y dictámenes en materia social, económica y laboral.
- ✓ El Consejo podrá, además, por propia iniciativa, elaborar informes o estudios sobre otra serie de materias que expresen la opinión de este órgano en relación con las mismas.
- ✓ El CES contará con la presencia de sindicatos y organizaciones empresariales que gocen de representatividad, así como de otras organizaciones o fuerzas sociales representativas de intereses diversos.
- ✓ No se prevé la participación de representantes del Gobierno, dado el carácter del Consejo de órgano consultivo del mismo, y la necesidad, por tanto, de garantizar su independencia en la formación y emisión de sus criterios. En razón a esta necesaria autonomía funcional se le dota de amplias facultades de autoorganización.
- ✓ Se prevé la presencia de expertos que contribuirán a garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos. Este grupo estará integrado por personas de especial preparación y reconocida experiencia en temas socioeconómicos y laborales y desarrollarán su función con independencia.
- ✓ El Consejo gozará de amplias facultades de autonomía y organización que garantizan su independencia.

II. Criterios Básicos de diseño estructural y funcional para intercomunicarse con el Sistema de Planificación Provincial (SPP)

El CES estará integrado por una Unidad Central y por los respectivos Consejos Económicos y Sociales Regionales que deben actuar como Unidades Descentralizadas en cada una de las Regiones creadas o a crearse.

La Unidad Central del Consejo tendrá la responsabilidad de orientar e integrar, desde el punto de vista de políticas, normas y procedimientos, el funcionamiento de los Consejos Económicos y Sociales Regionales y, además, ser el interlocutor válido ante el Gobierno cuando se traten temáticas de planeamiento estratégico que involucren a todas las Regiones o a más de una Región.

Los Consejos Económicos y Sociales Regionales son instancias organizadas a nivel local, donde los protagonistas locales ejercen la representación democrática de grupos representativos de la comunidad para participar, efectivamente, en la planificación estratégica del Desarrollo Local, en todas sus etapas, aportando a los Consejos y a las Agencias Regionales su opinión calificada respecto a los problemas y necesidades, sus posibles soluciones y restricciones, así como los recursos, propósitos y deseos de la población de la Región que representan.

Los Consejos Económicos y Sociales Regionales estarán integrados por actores sociales representativos de entidades empresarias –fundamentalmente PyMES–; de organizaciones de la Sociedad Civil; de Instituciones educativas, culturales y religiosas; de Sindicatos, Cámaras de comercio, industria y productores agropecuarios, pesca, etc. de la Región.

Los elementos presentados, responden a una estrategia implementada por el Sistema de Planificación Provincial (SPP) diseñada considerando que las áreas caracterizadas por la pobreza y la marginalidad social, las políticas macroeconómicas de desarrollo, decisiones centralizadas que en general acompañan a las de ajuste estructural, no son suficientes para generar un círculo económico virtuoso.

El problema es entonces equilibrar, en condiciones de pobreza difundida, la escasez de recursos económicos disponibles con la necesidad de ampliar la base productiva, como un primer motor del desarrollo, que permita generar oportunidades de ingresos y empleo adecuados y estables.

Para ello es necesario impulsar actividades productivas de naturaleza empresarial, que sean capaces, por un lado, de tener efectos multiplicadores estables y, por otro, de brindar posibilidades de acceso al circuito productivo, a la población más excluida: éstos deberán ser proyectos que valoricen al máximo los escasos recursos que tienen principalmente las Regiones: fuerza de trabajo y recursos naturales.

Se ha discutido mucho sobre la aplicabilidad de los modelos de desarrollo, sobre todo de aquéllos que parten de iniciativas a nivel local prevaleciendo la opinión de que un área no puede imitar al detalle modelos desarrollados en otra. Sin embargo, existe un principio básico que unifica esta problemática y es el que los **actores locales** tienen el conocimiento de las características del área, representan la dinámica social, institucional y económica y pueden proponer las prioridades y las acciones más oportunas; por lo tanto, tienen que ser involucrados en primera instancia, de manera que puedan participar activamente en la promoción de su propio desarrollo.

Por otra parte, los procesos del desarrollo económico, a nivel local, difícilmente pueden dejarse a mecanismos espontáneos de crecimiento, sino que tienen que ser sustentados en algunos elementos claves, como son:

- a) Orientación hacia producciones que valorizan las potencialidades locales;
- b) Creación de condiciones de acceso a las oportunidades de financiamiento.
- c) Mejoramiento de la calificación del mercado del trabajo
- d) Generación de un sistema infraestructural de soporte.

Todo esto necesita un esfuerzo organizado y coordinado, para que el conocimiento de la realidad y de las necesidades locales se transforme en valorización económica, en capacidad técnica para promover empresas y oportunidades de ingreso y empleo y en la constitución de mecanismos de desarrollo que se basen sobre el consenso democrático y que sean la respuesta sin exclusiones a las necesidades de la población.

El ideal social debe buscar armonizar el proceso, permitiendo que sectores mayoritarios de la población tengan iguales oportunidades de acceso a los beneficios que se obtienen del aprovechamiento de recursos.

Esto supone la necesidad de perfilar una estrategia de desarrollo que permita dinamizar la participación, en este proceso, de aquellos sectores de la sociedad que manifiestan menores niveles de desarrollo relativos, buscando paralelamente el estrechamiento de las desigualdades existentes, para legitimar la continuidad del proceso y permitir la dinamización del mismo.

Esta exigencia de abrir oportunidades al desarrollo entre los distintos actores sociales a nivel local, implica revisar los criterios tradicionales de su ordenamiento espacial, buscando superar las tendencias centralizadoras y excluyentes que han predominado en los enfoques tradicionales del "Desarrollo Nacional" y su réplica ajustada del "Desarrollo Local-Regional".

La revisión propuesta, nos lleva a reivindicar el ámbito de **LO LOCAL**, como un espacio más concreto de participación social en el proceso, como una unidad de análisis, planificación y acción, capaz de relevar y activar un conjunto de potencialidades no apreciadas por el planificador tradicional y de atender un igual número de demandas insatisfechas a través de mecanismos apropiados al contexto y escala de las mismas, aportando de esta manera dentro de un esfuerzo sinérgico al desarrollo de la región y el país.

La satisfacción de estas necesidades básicas, principalmente de poblaciones de menores recursos, y la proyección de sus condiciones de vida hacia estándares

de vida cualitativamente superiores, se puede, por un lado, apoyar estratégicamente, en un esfuerzo que promueva progresivamente actividades económicas, capaces de alcanzar condiciones apropiadas para generar directamente los ingresos suficientes que permitan atender los niveles de gasto social que éstos le requieren y los niveles de gasto productivo que lo faculten a reproducir adecuadamente estas mismas condiciones de generación de ingresos. Restricciones de recursos financieros, falta de regulación del mercado, política monetaria restrictiva, tienen como efecto el debilitamiento de la ya frágil estructura productiva, concentrando el capital en manos de pocos, creando barreras para el ingreso en el circuito productivo de la gran mayoría de la población, y generando un irreversible desequilibrio social y económico.

El reto que esto implica es abrir el conjunto de oportunidades para promover el desarrollo económico a las grandes mayorías, tarea que sólo puede ser emprendida a nivel local, por el conjunto de los actores, los cuales, sobre la búsqueda del consenso para la definición de sus prioridades comunes, deberán potenciar su acción dentro de un esfuerzo coordinado, que les permita asumir con coherencia y efectividad la conducción de este proceso.

En este punto la inquietud es ¿cuáles son las fuerzas que pueden empujar un proceso de este tipo, en términos de localización (centrales, periféricas) y tipología (gobierno, empresarios, asociaciones sociales, individuales, etc.)? En el primer caso, es evidente que una política centralizada tiene la ventaja de poder ser eficiente (coordinación de recursos), pero no eficaz, porque la institución central al máximo puede limitarse a una política de incentivos productivos, pero no tiene la capacidad de identificar soluciones puntuales en cada lugar del país y en miles de situaciones diferentes.

En el segundo caso, una política manejada por uno solo de estos actores puede tener la ventaja -en algunos casos- de ser eficaz, pero evidentemente no eficiente, debido a la carencia de coordinación y de interacción.

Por todo esto parece que la mejor manera de empujar el proceso de desarrollo sea a partir de lo local, involucrando todas las fuerzas vivas económicas,

institucionales y sociales que operan a este nivel, que tienen el conocimiento de las características del área, representan la dinámica social, institucional y económica, y que pueden determinar las prioridades y las acciones más oportunas.

2. Comentarios al anteproyecto de institucionalización del Sistema de Planificación y Evaluación de Resultados y de las normas complementarias de dicho Sistema

La temática involucrada en el Proyecto de Ley es, por su naturaleza, compleja porque compleja es la realidad sobre la cual se intenta actuar. Estoy absolutamente de acuerdo en que el texto diseñado es complejo, porque así debe serlo. No hay soluciones simples para problemas complejos.

Las organizaciones y las instituciones se han complejizado de tal forma que los que intentan participar de su gobierno, se sienten poco menos que desalentados. Frente a la multiplicación de situaciones imprevisibles -y, por tanto, difíciles de controlar- las reacciones habituales (dar órdenes, imponer procedimientos, controlar la ejecución) se muestran cada vez más ineficaces; los efectos directos que producen son, frecuentemente, combatidos, anulados e incluso invertidos por los efectos inducidos que ellas generan.

Se llega a la situación de no saber cómo dirigir, conducir, gobernar, gerenciar o tan sólo disponer un procedimiento para solucionar problemas o aprovechar oportunidades; pero, sin embargo, hay cosas que estamos aprendiendo y una de ellas -lo que no es poco- es que, mientras más empeño se ponga en usar métodos antiguos, menos buenos son los resultados.

Parece haber llegado el momento en que la solución es tomar altura, distancia, cambiar la grilla de lectura, cambiar los lentes o, como hacía Robin Willams en “La sociedad de los poetas muertos”, subirse a la mesa para mirar el mundo de otra

manera. Los golpes de la realidad y la voluntad de intentar regularla nos obliga a recorrer el camino del pensamiento complejo, abandonando las pretensiones del determinismo en el que fuimos introducidos en nuestra época escolar.

No estoy afirmando que el pensamiento simple haya dejado de ser útil. El pensamiento complejo no puede rechazar de ninguna manera, la claridad, el orden, el determinismo... pero sabemos que es insuficiente. Con el pensamiento simple establecemos “programas” para controlar lo que es seguro, calculable, mensurable; con el pensamiento complejo podemos construir “estrategias” para abordar lo imprevisible, lo aleatorio y lo cualitativo. Es decir, con el pensamiento complejo podemos ocuparnos en abordar los aspectos globalizantes de nuestras nuevas experiencias.

Si dividiéramos este Proyecto de Ley en tantas parcelas como fuera posible, buscando encontrar la unidad diferenciable, simple, fácilmente distinguible; y construyéramos proyectos particulares, estaríamos mutilando la realidad porque perderíamos la consideración de las diversas dimensiones de esa realidad y las interacciones que las unen.

En la estructura del Proyecto de Ley, como ya me he permitido afirmar anteriormente, está claro que se ha distinguido cada una de esas dimensiones pero, luego, se las ha unido para examinar e incorporar la interdependencia de sus elementos, porque es en ella que descansa su esencia. A nuestro alrededor sobran ejemplos de los efectos perversos que ha provocado la separación entre lo tecnológico, lo económico y lo social y cómo esa separación anómala ha explicado el crecimiento concomitante de la performance económica y del desempleo.

Entiendo que la utilidad de este Proyecto siempre será la resultante de su complejidad. Recuerdo haber leído alguna vez que “cuanto más variado es un sistema, más debe serlo también el sistema que lo conduce”

En definitiva, creo que la complejidad de este Proyecto es su virtud y que es necesario cuidarla.

Mis únicas dudas respecto a un tramo de sus contenidos, se originan en la composición y entrelazamiento de lo que podríamos llamar “Unidades Básicas del Sistema” es decir, la Unión Regional de Municipios, los Consejos Regionales y la Unidad Ejecutiva de esos Consejos.

El propósito del esfuerzo que está desplegando la SPPER es asegurar un suficiente impulso y permanencia al desarrollo. Este es un imperativo irrenunciable para nuestro país, no sólo por las evidentes falencias económicas, sociales y políticas observables sino porque en países de débil institucionalidad (producida por ausencia o insuficiencia del contrato social) un pacto político orientado al desarrollo es la mejor contribución para procurar la gobernabilidad que necesitamos. Aquí no debería haber lugar para equívocos: querer el desarrollo es querer cerrar la brecha del subdesarrollo; es decir, ubicarnos -en un tiempo histórico razonable- en condiciones de asegurar a todos los habitantes un nivel de vida suficiente para afirmar un futuro sin exclusiones ni desigualdades degradantes.

Lo que ocurre a nuestro alrededor dice a las claras que necesitamos reforzar nuestra voluntad y compromiso con el desarrollo. También nos demuestra que el inmenso potencial que tenemos, contrasta con la insuficiente confianza de los ciudadanos y dirigentes en la acción colectiva y la escasa propensión a la acción organizada.

En nuestro tiempo no caben los dogmatismos ni los determinismos históricos; pero como el futuro está abierto, necesitamos utopías que orienten su construcción o, lo que es lo mismo, que aseguren el ejercicio de nuestra responsabilidad moral. En la construcción que iniciamos en la UMDESCH está presente la concepción de un nuevo modelo de desarrollo donde el Estado es fundamentalmente -aunque no sólo eso- un proveedor y garante de regulaciones y de transferencia de tecnologías. Esta capacidad no existía en el viejo modelo de Estado que aún es, en gran parte, el actual. También partimos del convencimiento de que ninguna teoría, ni ninguna metodología han cambiado nunca nada, salvo en el ámbito meramente del pensamiento o de la consultoría. La realidad o, mejor dicho, su estructuración -es decir, sus actores y equilibrios de poder- sólo pueden ser cambiados por hombres y

mujeres que decidan ponerse al frente de un proceso de cambio y tienen éxito en su empeño.

El cambio del modelo de desarrollo no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que se procesa. Es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias y de modelos mentales, valorativos y de significación. A través del cambio nos transformamos a nosotros mismos en un proceso de aprendizaje no siempre fácil y, muchas veces, doloroso.

El proceso que se inició hace dos años, requería afirmarse en tres ejes rectores:

- ➔ La existencia de un Plan Provincial de Desarrollo (estratégico) que hiciera posible la coordinación armónica de todos los sectores y niveles del gobierno, de las políticas y programas y, fundamentalmente, de las demandas y acciones del conjunto social
- ➔ Que se profundizaran las acciones emprendidas e iniciar nuevas destinadas a perfeccionar y/o crear regiones que aseguraran la efectividad del proceso de Desarrollo Local
- ➔ La definición de un Plan de Transformación Institucional del Estado que permitiera alcanzar niveles de calidad de gestión que garantizaran la eficiencia y efectividad de los programas y del accionar de las instituciones públicas

Hubo un suficiente convencimiento acerca de que la concreción de esos propósitos centrales dependía del funcionamiento integral del Sistema de Planificación, como única forma de coordinar las acciones gubernamentales y las relaciones con el entorno social, proveyendo:

- ✓ Visión integral del conjunto
- ✓ Perspectiva de largo plazo sostenible
- ✓ Articulación entre la visión de conjunto a largo plazo y los requerimientos de acción inmediata

Y en particular:

- ✓ Definir prioridades de desarrollo provincial
- ✓ Proponer el carácter y las prioridades de las diversas políticas y programas
- ✓ Asegurar la coordinación de las medidas

Estos propósitos fueron considerados centrales a los efectos de la creación de Regiones y en la instalación de un proceso de Desarrollo Local pero, además se requería para su efectiva concreción, la vigorización del espacio institucional planificador; y que esa vigorización comenzara por incrementar la capacidad técnica de la SPPER, de las Unidades Sectoriales del Sistema y la operación de los Consejos Zonales de Planificación.

Todos estos elementos se pensaron configurando tanto el sustento -como ya dijimos- del proceso, como el marco que define los límites y la dirección hacia la que se mueven las partes del sistema.

Pero había otras consideraciones que atender y que eran producto de experiencias atendibles -entre ellas la nuestra- acerca de circunstancias que hacían a la sustancia del DL.

Más allá de las definiciones académicas, es posible ver al DL como un proceso orientado, es decir, el resultado de una acción de los actores o agentes que, con sus decisiones, inciden, hacen posible, despiertan, impulsan el desarrollo de un territorio determinado. Por supuesto que ese territorio (por ejemplo el de la UMDESCH) está sujeto no sólo a las decisiones locales sino también a otras tomadas en otra escala, por ejemplo a nivel provincial o nacional. La forma en que predominan las decisiones de los actores locales, por sobre otras que no responden a los intereses locales inmediatos, es lo que define un proceso de DL.

Esta distinción entre intereses locales y no locales, no sólo es importante sino que, además, es especialmente compleja en la medida que aceptemos que estamos en una economía globalizada, crecientemente interdependiente donde cada territorio

es, simultáneamente, un lugar geográfico y un espacio de “flujos” que producen cambios permanentes en las relaciones territoriales. En otras palabras, además de las decisiones localizadas, eminentemente territoriales, existen decisiones desterritorializadas. Es el caso, por ejemplo, de empresas que operan en una red de localidades o de regiones donde la creación de valor y las ganancias de productividad se materializan en el seno de esa red. No es el territorio, en tanto que espacio de proximidad (geográfico) el lugar donde se organiza la producción, sino en una red de relaciones (de mercado, de cooperación, de proveedores) que se configura y opera en una red mayor que puede ser provincial, nacional o internacional.

Desde ese punto de vista, el DL responde más a un enfoque político que económico. Si las empresas están desterritorializadas, las instituciones políticas no lo están. Los gobiernos locales se definen por su territorio, por el territorio de su competencia institucional; y es el presente y futuro de ese territorio lo que da sentido a su función. Mientras tanto, las empresas no defienden intereses locales (aunque pueden hacerlo en algunos casos) sino que operan en un territorio (su base de operaciones). Esta disyuntiva entre lo político y lo económico merece reflexiones y propuestas adecuadas asociadas al DL.

De todas maneras, el DL no es una estrategia exclusivamente político-institucional. La hipótesis que le da sentido tiene que ver con las acciones y decisiones que, tomadas desde el territorio, incrementan la creación de valor, mejoran las rentas, aumentan las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad. Es claramente comprensible y aceptable que estos objetivos no pueden ser abordados exclusivamente por la acción de las instituciones públicas, sino que son el resultado de la multiplicidad de acciones y esfuerzos del conjunto de actores (económicos, sociales, políticos, tecnológicos, etc.) que operan y toman decisiones en el territorio o, que sin estar localizados en el territorio particular, inciden en él.

Cabe preguntarse aquí si podemos pensar, válidamente, que todas las prácticas de los actores locales van en la dirección del DL. Si partimos de suponer que el DL es un proceso orientado que postula la creación de riqueza y de bienestar para la

población local, con una alta utilización y valorización de los recursos locales, es evidente que la respuesta es no.

Pero, al mismo tiempo, es posible afirmar que un proceso que se orienta en la dirección apuntada, no siempre es capaz de incidir en las decisiones o de modificar las prácticas de los actores que no se orientan hacia el DL. Este puede ser el caso de grandes empresas que, aunque enclavadas en un espacio local determinado, pueden llegar, por ejemplo, a utilizar recursos humanos que no provienen de la población local o a preferir el uso de recursos físicos que provienen de otros espacios territoriales.

Esta es la razón por la que un proceso “vivo” de DL debe recurrir a formas renovadas de cooperación, de mediación y de resolución de conflictos. Y esta ha sido una de las pautas que se tomó en consideración cuando se propusieron algunas “formas organizativas” particulares para constituir la estructura de las primeras regiones creadas.

Otro aspecto tomado en consideración, por su importancia –lo hemos dicho muchas veces y de diversa manera- es que, en nuestra opinión, el DL no tiene un modelo de referencia. No es la ejecución de acciones que respondan a un modelo ideal o racional. A veces, es definido como el desarrollo completo y equilibrado. Desde un punto de vista ideológico (definido a priori) el DL sería un nuevo paradigma de un “buen desarrollo”, una utopía local. Lo que no se puede realizar a nivel nacional o de la provincia, se podría hacer a nivel local, en gran medida como resultado de la voluntad de los actores que “cooperan y defienden” intereses compartidos de esa comunidad, de esa localidad, en ese territorio.

La pertinencia del DL puede explicarse entonces como una estrategia más idónea para lograr, desde el ámbito local o desde territorios específicos y singulares, la consecución de los propósitos que hemos descripto anteriormente.

El análisis de las experiencias que abrieron el camino al DL demuestra que el esfuerzo de los actores locales en torno a objetivos de desarrollo territorial se definió en primer lugar, como una respuesta local (reactiva) frente a amenazas

externas. Luego, a través de un proceso de maduración de la estrategia y de aprendizaje de los actores, esa respuesta se transformó, progresivamente, en acciones locales -proactivas- orientadas hacia objetivos mejor definidos, y con mayores niveles de coherencia y cooperación entre los actores.

Este proceso transformador no fue totalmente espontáneo. Hubieron claras señales de ser inducido y apoyado por algún elemento institucional, capaz de movilizar esas experiencias. Esta circunstancia también se tuvo en cuenta al definir relaciones estructurales y los posibles procesos que les den vida.

Los objetivos del DL (considerado como una estrategia orientada hacia metas deseables y factibles) no suponen un freno a las tendencias normales del mercado sino que, a partir de esas tendencias, introduce elementos de compensación que tratan de evitar los efectos negativos del mercado sobre la calidad del territorio. Este es otro aspecto de suma importancia para el futuro de la región que debe estar estudiado en cada caso y atendido según su significado. También es necesario considerar el problema de los territorios con menor desarrollo, con una base fiscal débil y limitadas posibilidades de recaudación de lo que se derivan dificultades evidentes para financiar el DL. Su posibilidad básica es recurrir a transferencias financieras de la Provincia, de la Nación o de algún socio regional. Si no existieran mecanismos de redistribución financiera territorial, básicamente a través del Estado, la tendencia sería hacia mayores desequilibrios territoriales y procesos egoístas de DL.

El Estado continuará siendo un actor importante del desarrollo territorial, con presencia en los diferentes espacios locales a través de políticas fiscales redistributivas y las estrategias locales deberán encontrar los equilibrios idóneos para establecer alianzas positivas entre las organizaciones empresarias y sociales con las instituciones estatales. Este aspecto, junto a las otras circunstancias que hemos apuntado en párrafos anteriores, y algunas otras de importancia que mencionaremos luego, son las que llevaron a pensar en la necesidad de la existencia de un organismo de tipo permanente, de índole técnico-socio-política, capaz de inducir el proceso, sostenerlo y expandirlo a través de la articulación de los actores del DL.

En nuestro caso, la previsión se concretó en el apoyo a la gestación de la Agencia Regional de Desarrollo que, además de posibilitar los cometidos comentados, sería el sustento de ese cuerpo ejecutivo conformado por la suma de los Intendentes de los Municipios asociados y también del Consejo Regional. Su acción sería permanente, profesionalizada, con claras relaciones funcionales con las otras instituciones del DL pero, en la medida de lo posible, con cierta “autonomía” que garantizara su efectividad.

Probablemente uno de los aspectos que tiene importancia casi decisiva en el DL, es el que refiere al grado de asociación o cooperación entre actores para realizar fines comunes o metas compartidas. Este es un “recurso” del desarrollo que no se logra fácil y rápidamente; debe ser promovido, asistido y continuamente sostenido -o al menos por largo tiempo- para que resulte efectivo. La cooperación o asociación, siendo absolutamente necesaria, no es suficiente para activar el DL; tampoco es la explicación última del éxito o iniciativas del DL. Es el ingrediente moral de un nuevo tipo de desarrollo basado más en la cooperación que en la competencia, en tanto que valores antagónicos.

Conviene aclarar que cuando hablamos de cooperación no estamos hablando de una solidaridad explícita y casi automática de individuos y organizaciones motivados o con el deseo de poner en valor sus recursos humanos, físicos y financieros para compartir el futuro. La cooperación a que nos referimos tiene un sentido mucho más pragmático: es una respuesta racional a la propia lógica de cada uno de los actores. Ocurre en la práctica que, en determinado momento -que puede ser promovido o inducido- los actores perciben que, para desarrollar en forma más completa su propia estrategia, es necesario cooperar y poner en común, con otros actores, las propuestas y acciones. Hay que insistir -pese a ciertos lugares comunes no desprovistos de notas anecdóticas- en que no existe una motivación preexistente para cooperar sino más bien todo lo contrario. Los actores locales no viven naturalmente en armonía y en cooperación permanente. La convergencia de los intereses en una estrategia común, es un proceso altamente complejo, plagado de obstáculos que debe ser fruto de una acción reflexiva y sostenida en el tiempo. Este es otro de los roles o funciones que, en la práctica, deberían estar a cargo de

la Agencia Regional de Desarrollo, operando con el cuerpo de Intendentes y el Consejo Regional.

La cooperación debe ser analizada en función de un conjunto de factores que la explican o que le dan sentido. Cuando un territorio está en crisis, los actores suelen adoptar actitudes pasivas y tradicionales. En estos casos, establecer y desarrollar procesos de cooperación para el desarrollo requiere un liderazgo fuerte, generalmente de carácter institucional y, muchas veces, externo al territorio. Es notable el papel protagónico de muchos organismos estatales o regionales como catalizadores o como fuerzas motrices de cambio en territorios concretos. Circunstancias como ésta son las que apuntan hacia el tipo de unidades de base que deben conformar el grupo de acción local.

Los hechos, las acciones desarrolladas hasta ahora, demuestran que la cooperación es un proceso de aprendizaje entre los actores, que requiere disponer de instrumentos y otros medios idóneos para gestionar la cooperación a largo plazo; la adopción de actitudes persistentes que trasciendan lo coyuntural. La calidad de las organizaciones y sus ventajas dependen en gran medida de sean capaces de cooperación. Estos dos objetivos tienen que desenvolverse en paralelo. Como queda claro, la hipótesis de la cual partimos es que el DL necesita nuevas pautas de comportamiento de los actores, sean estos públicos, privados o asociativos, en el sentido de internalizar el hecho de que las prácticas de cooperación y de interacción entre las organizaciones es un factor central para el éxito del DL.

En el programa que estamos desarrollando -aunque hay variaciones según los contextos territoriales- la interacción entre los actores y la cooperación persistente recién comienzan a impulsarse en forma sistemática. Esta calificación del esfuerzo se expresa en función de que las necesidades de reproducción del proceso requieren un impulso mucho mayor a la interacción y a la puesta en "escena" de las redes de colaboración, ya que la naturaleza de los nuevos fenómenos de cambios sociales, económicos y territoriales no podrán ser abordados por organizaciones aisladas, y están reclamando el establecimiento de nuevas fórmulas sistemáticas y permanentes de interacción social. Esta es otra razón por la cual el Proyecto de Ley que estamos tratando adquiere tanta importancia y ***pueden llegar a ser***

críticas las relaciones que se dispongan entre los órganos responsables, los procesos que se definan y las responsabilidades que se les asignen.

Durante las reuniones de “sensibilización” que mantenemos con los distintos grupos a través de las regiones en las que estamos realizando este programa, recurrimos frecuentemente a mencionar la necesidad tanto de considerar la existencia del “**capital social**” como de robustecerlo. En la práctica, el concepto se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas.

El capital social también puede verse como la “**asociación horizontal**”: entre las personas; y como redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación. Si aún queremos intentar otra aproximación al concepto de capital social, podríamos considerarlo como la habilidad de las personas para trabajar juntas por un objetivo común, en grupos y organizaciones. En definitiva, la acumulación de capital social es lo que determina la mayor o menor facilidad de las personas y de los grupos para trabajar juntos.

El antiguo Consejo Zonal -propuesto Consejo Regional- es un instrumento precioso para generar capital social. En este Foro permanente, es posible consensuar las distintas estrategias de los grupos y organizaciones que actúan en el territorio, estimulando su participación y cooperación en la discusión de objetivos, políticas y estrategias a partir del conocimiento concurrente y compartido de la realidad territorial (problemas y posibilidades)

Estrechamente vinculado con esta problemática está la que corresponde a la “**identidad local**”. No se necesitan muchos argumentos para demostrar que la cooperación efectiva y la interacción entre actores, está sujeta a que se identifiquen con una problemática común y estén dispuestos a acordar soluciones y a tomar decisiones colectivas (esta es una circunstancia que pesa sobre las posibilidades de operación de las Uniones Regionales de Municipios y de los Consejos Regionales)

Para comprender la importancia de la identidad territorial necesitamos definirla y el intento es realmente complejo. Cuando hablamos de ello, podemos estar refiriéndonos a una comunidad de residentes, a una comunidad de relaciones de vecindad, de relaciones laborales o de actividades productivas o comerciales. Pero lo que nos interesa en el contexto de estos comentarios, es comprender la identidad en términos de interacción y cooperación en territorios de distintos grado de complejidad. La interacción se basa en la comprensión mutua relacionada con identidades colectivas. La identidad provee recursos que construyen el sentido de “**pertenencia**” que facilita la participación y la reorientación de las visiones individuales a partir de la interacción y la solidaridad. La construcción de la identidad territorial también es un proceso.

El problema es que cada territorio es, simultáneamente, un espacio de flujos y un espacio de lugares como hemos referido anteriormente. Las nuevas tecnologías de información acrecientan la importancia de los flujos. Pero, al mismo tiempo, la inmensa mayoría de las personas vive en lugares y percibe su espacio en virtud de ellos. Para esas personas, un “lugar” es su localidad cuya forma, función y significado se comprenden y se contienen dentro de las fronteras de la contigüidad física.

Pese a lo mucho que puede leerse de las ricas experiencias del DL en Europa y la importancia y contenidos que allí se dá a la identidad territorial, es necesario atrevernos, en razón de los elementos descriptos, a pensar en otras configuraciones de esa identidad. Los “lugares” no llevan de suyo una identidad territorial, aunque pueden ayudar a construirla. Desde cada lugar es posible construir historias o trayectorias caracterizadas por ser espacios de interacción social, y de interacción de los actores con su entorno territorial. Cada lugar es un espacio que, por sus cualidades singulares, es diferente a otros. Visto de esta manera estaremos aceptando, en principio, el fuerte ingrediente histórico que tiene la determinación de identidades territoriales en la experiencia europea. Pero, aquella experiencia no parece reflejar suficientemente el hecho de que en nuestras sociedades cada vez más los recursos y el poder se organizan en el espacio de flujos, razón que altera la dinámica de lógica de los lugares. La globalización de la información afecta,

profundamente, la noción de identidad, que ya no puede afirmarse que se construya solamente desde los espacios de lugar. Lo global no acecha ni amenaza como algo externo, sino que se encuentra instalado en el espacio de la propia vida de los individuos y de las organizaciones por lo que debe construirse un “**nuevo concepto de identidad territorial**” que incluya el valor identificador de nuestros propósitos frente a nuestras posibilidades y que sirva para asegurar la cooperación y la interacción.

Entre los conceptos que nos ayudaron al iniciar este programa, ocupa un lugar importante el de desarrollar un nuevo concepto de comunidad de práctica o de proyecto. Tal concepción proviene de la observación de los hechos, de los que ocurren a nuestro alrededor y a los que podemos referenciar; y que señalan con claridad que **las comunidades se construyen y adquieren identidad en el nuevo contexto, a partir de la idea de comunidad con objetivo común**, que describe un tipo de comunidad moderna, de personas y de organizaciones, no única y necesariamente vinculada a una comunidad territorial o de proximidad.

En este marco conceptual, la identidad territorial debe articularse con la idea de comunidad de objetivo común o compartido. Ya no es suficiente con la simple “pertenencia” porque las identidades territoriales se modifican rápidamente como resultado de los fenómenos que hemos señalado. **El espacio de construcción de esa identidad territorial forjada a partir de definir y compartir objetivos, es el Consejo Regional** que debe poder estimular el proceso a partir del aliento que le brinda la Unión de Municipios y alimenta la Agencia Regional de Desarrollo.

Es muy posible que los primeros pasos prácticos del proceso de puesta en marcha del Programa de DL se hayan visto influenciados por la necesidad de tener una capacidad suficiente para formular y poner en práctica estrategias locales de desarrollo y de reposicionamiento territorial. Y haber pensado que esa capacidad dependía de muchos factores pero, sobre todo, de:

1. La existencia o no de liderazgo eficaz, es decir, con capacidad de articular una visión viable, que haga posible y fortalezca una

asociación sólida para impulsar los cambios y vencer las resistencias

2. Un tejido institucional y cultural presente en el territorio, con reglas de juego sociales, económicas y políticas interiorizadas y aplicadas por los diferentes actores
3. La capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el abordaje de los problemas

Estos tres factores, además, definen el concepto de gobernabilidad, en cuanto capacidad de un conjunto social o comunidad para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tenga planteados. Si esto es cierto, estamos afirmando que la gobernabilidad no se refiere exclusivamente al sistema institucional ni a la acción de gobernar que definen las políticas públicas, porque depende de la interrelación entre el sistema institucional existente, las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales actuantes y, finalmente, de la capacidad y calidad del liderazgo disponible.

Estas afirmaciones intentan subrayar que, en sociedades como las actuales, donde los actores son cada vez más autónomos y, simultáneamente, cada vez más interdependientes, gobernar es cada vez menos producir bienes y servicios y cada vez más garantizar que los actores se comporten conforme a unas reglas de juego (instituciones) que incentivan su comportamiento eficaz frente a los retos y oportunidades de la comunidad. En este razonamiento aparece como evidente que el “valor” a crear por el gobierno no se refiere sólo a la utilidad o satisfacción individual procurada por la prestación de servicios, sino a la **“arquitectura social”** en que los individuos y grupos buscarán su utilidad legítima en el marco de regulaciones consistentes.

El liderazgo al que nos hemos referido y que necesita el DL para mantener su impulso requiere, en primer lugar, “visión” y ésta implica:

1. Comprensión de los intereses a corto y largo plazo de un amplio espectro de actores locales

2. Percepción clara de los equilibrios existentes en las relaciones institucionales locales
3. Conciencia suficiente de los impactos que las tendencias de cambio actuales y futuras tendrán sobre el territorio y sus principales actores

Alguna duda que cabe expresar respecto del Proyecto que estamos comentando tiene que ver no con que allí existan limitaciones para estos procesos sino que, por el contrario, su amplitud conceptual -ligada a algunas propuestas institucionales- parece sugerir la existencia de una sociedad “madura”, suficientemente estructurada y dotada de importante capital social. Y, junto con esta sociedad, gobiernos locales aptos y adecuados para gestionar sólidamente los aspectos estatales vinculados con el DL.

Así interpretamos la conformación que se da al Consejo Regional y los objetivos que se le asignan. Allí está presente la conjunción de poder necesaria: el gobierno, las empresas y las organizaciones sociales. **¿Estaremos en condiciones de operar eficazmente tal conjunción de estrategias y objetivos aún no unificados?**

La adherencia terrenal producto de experiencias, algunas actuales y cercanas, nos llevan a pensar en un proceso donde las estructuras, los órganos y la fijación de sus responsabilidades y atribuciones, ofrecieran un camino para solventar los problemas de acomodamiento social, político, institucional y económico necesarios para sostener en el tiempo un proceso de DL crecientemente más eficiente.

La pieza central de esa construcción fué la concepción del “motivo”, de la “razón de ser” de la Agencia Regional de Desarrollo.

Observando el proceso que has propuesto en el proyecto, surge la sospecha -bien fundada- de que la existencia de ciertas condiciones humanas y profesionales en la UMDESCH, me llevó a provocar una definición institucional -los objetivos de la ARD- que eran posibles, después de ser deseables, porque allí había capital humano apto para cumplir con estas exigencias. ¿Fué esto bueno? ¿Fue una

construcción del tipo una solución para cada problema? ¿Cómo replicar esta solución en otras regiones? ¿Dónde están los agentes del desarrollo?

¿Será mejor, más racional, más próximo a la realidad eliminar las Agencias de DL?

En estos últimos tiempos no hemos tenido oportunidad de conversar largamente respecto al DL. El Proyecto, ya lo he dicho en varias ocasiones, me parece singularmente bueno y no creo que se ganara algo a favor de los propósitos perseguidos, modificando sustancialmente su estructura. Sin embargo, rogaría leer, en la medida del tiempo disponible, estas consideraciones -con todos sus defectos- y pensar en la posibilidad de rescatar, en alguna medida, las ideas y los propósitos que apoyaron la gestación de la Agencia Regional, la consideración de la Unión de Regiones como expresión del Poder Ejecutivo estatal en la región; y del Consejo como órgano de consenso, capaz de definir las políticas y estrategias del territorio

Hace un par de meses entregué a la SPPER un pequeño trabajo, con el nombre de Ideario Básico. Allí hay otras líneas que se refieren a estos temas.

Una última acotación para que sea posible comprender mejor los mecanismos que se “pensaron” al iniciar este proceso, tiene que referirse necesariamente a dos circunstancias respecto de las cuales hay casi universal consenso:

a) los “ejecutivos plurales” son muy poco eficientes y, por esa razón, la ejecutividad de las decisiones de la “Junta de Intendentes” se confería a un órgano separado (la Agencia Regional) que, además, vía asesoramiento, participaba de las decisiones;

b) las Asambleas no son los mejores lugares para estudiar, analizar y adoptar decisiones, a menos que haya un trabajo previo y concomitante de estudio y elaboración de bases decisionales por parte de alguna entidad especializada, conformada por una cantidad reducida de personas, suficientemente capaces, representativas y con el poder necesario.

Un capítulo que debe ser rescatado, con las adecuaciones que se le quiera hacer, es la propuesta de otorgar personería a los órganos que se crean. Es muy importante, no sólo para que ejerzan derechos sino para que sean responsables. Tiene gran importancia que puedan acceder, como cuerpo, a las posibilidades de financiamiento.

Sin éste, todo queda en buenos propósitos.

3. Problemas que afectan al Programa de Regionalización y Desarrollo Local

Este documento fue discutido en reuniones especiales con los Gerentes Regionales y personal técnico de la SPPER, con la presencia del Señor Secretario de Planificación y Evaluación de Resultados, los días 15 al 17 de Octubre del 2002:

PROGRAMA DE REGIONALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

Dr. ANIBAL O: PATRONI

Octubre 2002

Problemas

Nivel de decisión política

1. A dos meses de los claros anuncios del Señor Gobernador que involucraron un compromiso del Gobierno a favor de la Regionalización y el Desarrollo Local, no se advierte que los distintos sectores del gobierno provincial hayan tomado medidas o recaudos para actuar en consecuencia, es decir, atendiendo a las "Regiones". Se sigue bajando información, planes, proyectos a los Municipios sin ninguna atención a la Unidad Regional.
2. Hay incluso sectores del gobierno cuyos representantes no parecen haber comprendido los alcances e implicancia del Desarrollo Local. Se hacen

declaraciones periodísticas, se habla de “desarrollo” y, en realidad, se están refiriendo a intervenciones tradicionales del tipo de “asistencia focalizada”

3. En la SPPER no se ha recibido ningún indicio de que las Unidades Sectoriales hayan recibido instrucciones superiores para atender la problemática del Desarrollo Local, visto desde el enfoque regional

Es natural, producto de una definición estructural muy utilizable, que el Gobierno provincial organice su acción a través de “sectores”. Pero en cada Región en particular, no puede haber acción desarticulada producto de la acción independiente de cada sector. Allí donde la actividad sectorial pretende solucionar la problemática de individuos concretos, la acción debe adquirir carácter global, porque así son las actividades de vida. Desde el individuo pueden haber demandas específicas, pero los problemas que las generan no afectan a una parte de él, lo afectan totalmente y las respuestas para ser eficientes, deben considerarlo como una persona integral.

La realidad no puede ser parcializada, siempre es integral, siempre es el fruto de la consideración de los aspectos sociales, económicos, políticos, institucionales, medio-ambientales y culturales.

4. La decisión del Gobernador debe traducirse en acciones decisivas del Gobierno provincial apoyando al proceso de Regionalización con “prácticas claras”. La opción es seguir gastando ineficientemente recursos cada vez más escasos
5. La Regionalización es la mejor forma disponible de atenuar, incluso solucionar, las debilidades y problemas consiguientes que tienen los pequeños Municipios. Por eso, es una forma de asegurar la generación de territorios con capacidad competitiva.

Si no practicamos a fondo la Regionalización, un número significativo de localidades seguirán marginadas por el desaprovechamiento de sus potencialidades, sean estas pocas o muchas.

El Desarrollo Local permite generar una forma de crecimiento económico que aproveche más eficientemente los recursos endógenos de cada territorio para poder crear empleos y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Tomando “lo local” como elemento de transformación socio-política-económica, como espacio donde pueden desarrollarse nuevas formas de solidaridad, de asociación y de cooperación, se gestará un nuevo patrón de desarrollo basado

en nuevas territorialidades que estarán dentro del marco de las exigencias que plantea el ámbito global.

6. En el sector de Producción, la problemática es acuciante frente a necesidades sin resolver y potencialidades desaprovechadas. Por ejemplo, existen trabajos que pueden utilizarse para determinar las potencialidades específicas de las distintas zonas agroecológicas para tener una mejor inserción de la agricultura provincial en las nuevas condiciones de mercado. No hay señales de que esto esté ocurriendo, al menos, como fenómeno que abarque a toda la Provincia.

Hay pocas evidencias de que se hayan realizados esfuerzos continuados y suficientes para la gestación y consolidación de mayores niveles de productividad y eficiencia en los procesos de producción y comercialización agrícola.

Hay claras señales de la existencia de desigualdades notables en el medio rural que afectan los niveles de equidad económica y social que repercuten en el bienestar de las familias rurales, y aún urbanas, causando problemas socio-políticos

Nivel de coordinación y articulación provincial - SPPER

7. Seguramente la SPPER es el órgano oficial más comprometido con este proceso. Es, además, su organizador y estimulador. Los esfuerzos realizados son remarcables pero, la complejidad del problema, en parte por la simultaneidad del funcionamiento de las Regiones -sobre todo a partir de la adopción de la Regionalización por el PE- tropieza con la escasa cantidad de personas calificadas que forman la planta permanente de la SPPER.

Hay dos cuestiones fundamentales que atender: la primera se vincula con la atención de las Regiones y de los problemas y otras circunstancias propias del "lanzamiento regional". Este es un proceso que implica cambios de hábitos, conductas; un verdadero cambio cultural que involucra tanto al sector público como al sector privado. Este es un proceso lento pero que no significa necesariamente que los resultados se deban esperar por años. Es más, un estímulo básico que genera adhesión de los que aún no están convencidos o han perdido la capacidad de arriesgar decisiones, es llevar adelante pequeños

proyectos, bien estudiados, que involucren la mayor cantidad de actores posible mientras se dá vida a órganos como el Consejo Regional.

Una prueba concreta de esta afirmación es lo que ha ocurrido y está ocurriendo en la UMDESPOCH. Allí han operado, simultáneamente, el apoyo técnico de la SPPER en reuniones y cursos de distinta naturaleza y propósitos y una fuerte y decidida acción de la Gerencia Regional y los promotores.

Si hubiera que condensarlo en una palabra diríamos que esta experiencia demuestra que se necesita insuflar “entusiasmo”. Esto no ha ocurrido en las otras Regiones, hasta ahora. Este es un problema central que hay que atender y puede ser atendido.

La segunda cuestión a la que me estoy refiriendo tiene que ver con la presencia de la SPPER, a nivel central, coordinando, estimulando, impulsando la acción a través de las Unidades Sectoriales. Si el escaso personal de la SPPER tiene que atender los problemas de las Regiones ¿quiénes se harán cargo de las reuniones con las Unidades Sectoriales que ya deberían estar en marcha para forzar una acción más enérgica?

8. Las Gerencias Regionales, con la excepción de la UMDESPOCH, no están cumpliendo con los parámetros que les indica la SPPER. El día 8 de agosto se fijaron plazos para entregar el diagnóstico (sin lo cual no podemos avanzar con seriedad) y sus opiniones respecto de las funciones que tienen atribuidas. Según mi conocimiento, esto no se ha cumplido.

El personal de la SPPER afectado a lograr el funcionamiento de las Unidades Regionales ha trabajado a pleno, pero sin recibir respuestas acordes.

9. Hay que presionar seriamente a los Intendentes para que den vida efectiva a las Uniones Regionales de Municipios

Una práctica que dio excelentes resultados -como se vió en el tiempo- fue la de realizar en cada Región, o en cada Municipio si el tamaño lo justifica, reuniones participativas para elaborar el diagnóstico de la zona. Apremiados por las circunstancias que ya he mencionado en estos tres meses, esa práctica se ha discontinuado y hay que retomarla con energía.

10. Poco a poco los Intendentes van incorporándose al proceso. También lo hacen otros actores (promotores, colaboradores, entidades sociales y económicas, etc.) Todos reclaman “hacer algo” y, de distintas maneras, expresan su adhesión a las búsquedas básicas en que se asienta el Desarrollo Local. Creo que la

SPPER ha creado una oportunidad histórica que difícilmente se repetirá si este proceso fracasa.

Necesitamos activarlo, apurarlo, organizarlo, lo que significa actividades mucho más estimulantes que las reuniones de capacitación. Estas son las bases pero necesitamos algo más.

PROPUESTAS

A medida que se avanza en el Programa, son cada vez más visibles las ventajas políticas que pueden obtenerse a partir de su instalación en el terreno y la producción de algunos “efectos” demostrativos.

En general y tomando en cuenta esta necesaria perspectiva, habría que organizar una presencia adecuada en los medios de las actividades, problemas y posibilidades de la Regionalización y el Desarrollo Local. Por supuesto, interviniendo activamente en el diseño de las ideas y textos a transmitir. Habría que agregar la realización de algunos eventos especiales (Jornadas, Seminarios, etc.)

Durante estas dos semanas, buscando presentarle un panorama de los principales problemas y sus posibles soluciones, he mantenido un contacto permanente con la Sra. Ana Lucca, tomando en consideración varias circunstancias que lo justifican: su dedicación al tema, su compromiso con el Desarrollo Local, su excelente trabajo y el avance del proceso en la UMDESCH. A través de ella, he tomado opiniones de los promotores de la Región. Me refiero a los promotores de cada Municipio que también realizan una tarea excelente, vocacionados y comprometidos. El personal especial afectado por la SPPER, me refiero a las Lic. Lala Fontana y Mariel Martínez Ruso no sólo son testigos de esta situación sino que han contribuido, en mucho, para que así sea.

Con la Gerente de la UMDESCH hemos coincidido en varias propuestas que quiero expresarles, las que me permitiré volcar tratando de respetar el orden en que expuse los problemas.

- En lo que hace a los problemas 1 y 2, creo que la solución total está en manos del Señor Gobernador.
- Respecto a la situación marcada 3, estimo que el Gobierno provincial (SPPER) podría propiciar, en lo inmediato, unas Primeras Jornadas Intensivas de Trabajo a realizarse una en cada Región, donde deberían estar presentes representantes de las Unidades Sectoriales de Planificación y los referentes de cada Región (representantes del Consejo de Intendentes, Gerente Regional, representantes de las entidades sociales y económicas y delegados y funcionarios del gobierno provincial con asiento en la región) a fin de **concertar** (debe haber un producto, un Acta u otro documento similar) las posibilidades concretas de acompañamiento en lo referente a demandas sociales y económicas de la Región de que se trate (áreas salud, educación, obras públicas, producción) y, por supuesto, la presencia articuladora de la SPPER.
- El punto 4 está estrechamente vinculado con el punto anterior, a lo que debería agregarse alguna expresión formal de las políticas de Regionalización y Desarrollo Local que servirán de marco para cada Región.
- Respecto al punto 5 podría considerarse la posibilidad de formalizar entre la Provincia, a través de la SPPER y el Ministerio de Educación, y cada Región (a través de los Institutos Terciarios) acuerdos para realizar una urgente tarea de formación y capacitación de distintos perfiles comunitarios que vendrían a satisfacer la necesidad de apoyar al Desarrollo Local a través del estímulo a la solidaridad, el asociativismo, la participación y la cooperación.
- A través de convenios entre la Provincia, siempre representada por la SPPER, y cada área Ministerial así como también las instituciones educativas especializadas que operan en la Provincia, se debería propiciar la instalación de “incubadoras” de proyectos productivos, comunitarios, sociales, educativos, etc.
- En cuanto al punto 6, es urgente que el Ministerio de la Producción brinde respuestas centradas en las Regiones, para cada una de ellas, como nuevos

interlocutores institucionales. El caso es, concretamente, la reunión mantenida en septiembre por los Intendentes de las UMDESCH con el Ministro y su Gabinete, en la que se expusieron las demandas de la Región. Hasta esta semana no hay respuestas ni ningún indicio de que se haya intentado iniciar trabajos conjuntos. Se les demandó:

- Asistencia Técnica para formular un diagnóstico productivo regional que diera cuenta de las tendencias observadas y propuestas vinculadas a los antecedentes y al futuro de la Región. Parte de este trabajo se está realizando con el aporte del INTA y sus extensionistas, pero falta el compromiso del Ministerio de la Producción
- Plan de Apoyo a la Región que contemplara a pequeños productores asociados, pequeños emprendimientos agroindustriales, atención a pequeños productores algodoneros, a la producción no tradicional, producción ganadera, manejo forestal y promoción de proyectos regionales para generar capacidad empresarial

- ➔ En lo que hace al punto 7, la SPPER debería considerar, en forma urgente, la posibilidad no sólo de incorporar algunos elementos técnicos estratégicos, me refiero a personal con ciertas especialidades, sino a realizar esfuerzos para que ese personal se comprometa anímicamente con el Programa -a la altura de los actuales miembros de la SPPER- y puedan realizar sus tareas poniendo un empeño que exceda, en mucho, la simple dedicación burocrática.
- ➔ Lo que la SPPER ha conseguido hasta ahora es remarcable como ya he dicho –cualquiera sea el parámetro que se elija para medir- en particular si tomamos en cuenta que los esfuerzos organizados de presencia en las Regiones se ha limitado, prácticamente, a dos períodos de seis meses cada año.
- ➔ Las circunstancias que presionan al Gobierno en este momento, el avance logrado en el Programa, las demandas por profundizar su acción, parecen indicar claramente que la SPPER debe plantearse la seria posibilidad de que la

acción no vuelva a interrumpirse en el mes de Diciembre, y que continúe por lo menos y con seguridad, hasta fines del 2003. La permanencia del estímulo en el tiempo es tan importante como su intensidad.

- ➔ En el mismo punto 7 se ha hecho referencia -quizás no con la extensión que merece- acerca de la necesidad de que exista un cambio en el sector público. En lo que hace a las administraciones municipales estimo que se podrían conseguir resultados muy importantes y en plazos aún menores a un año, si se produjera un esfuerzo intenso de capacitación a los funcionarios y empleados municipales, especialmente en las áreas de Recaudación Tributaria, Planificación y Manejo de los Planes de Ayuda Social. También sería oportuno, para que el Municipio ofrezca ejemplos de las nuevas actitudes que reclama el Desarrollo Local, que se tratara de introducir algunos instrumentos como el Presupuesto Participativo.

- ➔ En todos los casos, esta capacitación deberá superar la condición de “curso” e integrar diferentes momentos de evaluación que permitan dar cuenta de su impacto.

- ➔ Respecto al problema señalado en el punto 8, la propuesta es lógica: hay que ajustar seriamente el cumplimiento por parte de las Gerencias Regionales de las tareas que se les asigna a través de la SPPER. Sería conveniente producir al menos una reunión mensual entre los Gerentes para que se ilustren mutuamente acerca de problemas y soluciones.

- ➔ En lo que hace al punto 9, se propone que la Coordinadora del Programa estudie la forma de programar, entre las otras actividades previstas y comprometidas, la realización de algunos Talleres de Diagnóstico Participativo. Además de esta medida y quizás buscando resultados de mayor entidad, hay que generar espacios para que el Consejo de Intendentes se fortalezca con una visión estratégica de la dimensión regional. Para esto se propone generar, en forma urgente, reuniones de trabajo, entre las distintas Regiones, acompañadas con la presencia de técnicos de la SPPER como inductores y

moderadores. Estas reuniones podrían durar lo que dura una jornada de capacitación

- ➔ Los Intendentes deben comenzar a depender, cada día menos, del apoyo técnico inmediato del Gobierno provincial. En el punto 10 se hace referencia a que los Intendentes se están incorporando lentamente al proceso. Esta incorporación se aceleraría si cada Región tuviera su propio equipo técnico, conformado por el personal técnico del que ya disponen más los delegados técnicos de cada Ministerio que operan en la Región. En el corto plazo podrían generar aportes relacionados con los principales problemas del Municipio, organizar la comunicación intra y extraregional y propiciar la circulación de información sobre aspectos vinculados a la producción, comercialización, el financiamiento, la formación técnica, etc.

- ➔ En esencia, el Desarrollo Local, como ya lo hemos charlado otras veces, implica esfuerzos para poner en valor los recursos propios de cada región pero, como toda afirmación general, requiere su adecuación a los tiempos para ponerla en marcha. Me refiero a las necesidades financieras iniciales para dar vida a algunos proyectos que muestren resultados. Habría que considerar la posibilidad de propiciar inversiones estratégicas proveyendo a cada región de un fondo reintegrable que pueda destinarse a financiar proyectos productivos en condiciones acordes con los planteos básicos del Desarrollo Local.

- ➔ En apoyo a las posibilidades de conseguir financiamiento, recomiendo iniciar contactos con:
 - www.fcm.ca/scep/support/Gmif/gmif_how_to_apply.htm;
 - www.fcm.ca/scep/support/Gmef/gmef_how_to_apply.htm;
 - www.idrc.ca;PROSAP (Proyecto Chaco); Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y con el Programa Social de Bosques (PROSOBO)

- ➔ Para consolidar el Programa de Regionalización y Desarrollo Local necesitamos que se cumplan ciertas condiciones entre los actores que ejecutan o lideran la iniciativa:

- Que en cada Región existan e incorporemos personas claves capaces de estimular la puesta en práctica y el desarrollo del Programa
- Que cada Región cuente con equipos de trabajo consolidados y **comprometidos** con el Programa
- Que el Gobierno de la Provincia genere las disposiciones o intervenciones necesarias para garantizar el ámbito normativo y legal necesario
- Que se transmita información a los participantes que hagan posible su contacto con instancias o experiencias similares o el desarrollo de acciones de difusión de sus propias iniciativas
- Que se estimule la existencia de actores de intermediación entre la sociedad civil y el gobierno local, que permitan conectar lógicas y marcos de acción a distintos niveles
- Que se consiga la presencia de un líder en cada Región o Municipio o para actividades determinadas, ya que un líder es la persona clave que es capaz de interpretar una necesidad o demanda implícita de una comunidad u organización y de proponer y apoyar una vía de solución a la misma que es aceptada por la comunidad o, al menos, por la mayoría
- Que se logre que la comunidad perciba que las iniciativas que se proponen son relevantes para ella
- Que se creen espacios de discusión que permitan obtener apoyo consensuado
- Que se creen organizaciones eficientes de las actividades a realizar para poner en práctica los acuerdos, incluyendo instancias claras de toma de decisiones y de ejecución de las mismas que permitan y apoyen la participación
- Que se brinde difusión pública de las actividades que se están realizando

4. Situación actual del Programa de Regionalización y Desarrollo Local : demandas y problemas -perspectivas y posibilidades-

Este documento fue elaborado a fines del mes de Noviembre del 2002 y estaba destinado a ser discutido por el Señor Secretario de Planificación y Evaluación de Resultados con el Gabinete Provincial:

SITUACION ACTUAL

PROGRAMA DE REGIONALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

Dr. ANIBAL O: PATRONI

Noviembre 2002

Demandas y problemas – Perspectivas y posibilidades

→ Aún existe un conocimiento insuficiente acerca de los propósitos y contenidos del Programa de Regionalización y Desarrollo Local.

Sólo recientemente se advierte una mayor presencia del tema en los medios. Este problema afecta seriamente la actividad de la SPPER y de las Gerencias Regionales cuando se trata de convocar a reuniones en los distintos Municipios de la Provincia.

Los productores no acuden en número suficiente, lo que dificulta las actividades de sensibilización.

Acciones a desarrollar:

- Diseño y operación urgente de un Plan de Comunicación a través de los medios u otros instrumentos hábiles

→ Existe una visible falta de articulación de las actividades que los distintos sectores del Gobierno provincial desarrollan en las áreas municipales

Con diverso grado de operatividad y cobertura, existen en la Provincia numerosos programas y proyectos destinados a atender en el sector rural a estratos sociales de bajos ingresos y grupos vulnerables, procurando la solución de diferentes problemáticas que afectan a estos grupos.

Con distinto grado de participación, casi todos los Ministerios intervienen en acciones que se vinculan, de una u otra manera, con el desarrollo rural/local. A los programas nacionales como PSA, FET, PRODERNEA, PROINDER, PROHUERTA, CAMBIO RURAL, PROEMER, PROERZAI, se unen programas provinciales como AIPO, Manejo de Suelos, Vivienda Rural, Huertas familiares, FIS, PROGANO, etc.

En ambos casos se observa una multiplicidad de organismos de gobierno involucrados en la ejecución y seguimiento de estos programas, así como una diversidad de procedimientos y mecanismos operativos. A toda esta actividad deben agregarse las acciones puntuales llevadas a cabo por algunas organizaciones no gubernamentales en diversos lugares de la Provincia.

Pese a los importantes montos de recursos afectados, tanto por la Nación como por la Provincia, no se advierte que se haya logrado mejorar sustancialmente la situación que afecta a las economías de los pequeños productores y habitantes rurales. Es probable que una explicación de este problema radique en que, casi todos estos programas, se dirigen a estratos segmentados de productores, en forma aislada y descoordinada, donde se privilegian acciones sectoriales, a veces limitadas exclusivamente a los productos que éstos ofrecen.

En la medida de la información disponible, surge evidente que no existe un ámbito de coordinación para la ejecución de estos programas y que la fragmentación de los recursos y medios, genera superposición de funciones y disminuye la eficiencia en la asignación de recursos. Cada unidad ejecutora parece tener su propia estructura y, por lo tanto, diferentes sistemas, sin acceso recíproco de registros contables, administración financiera, sistemas de evaluación y seguimiento, incluso parecen haber criterios distintos de elegibilidad de cada programa, no siempre compatibles entre sí, etc.

Acciones a desarrollar:

- ***Estos problemas, así como otros enunciados en párrafos anteriores, pueden encontrar solución en la generación de la institucionalidad regional que va atada al Desarrollo Local.***

En el fondo, el origen de estas situaciones es la inexistencia de una estrategia de desarrollo para el sector rural que sea clara y explícita y que permita orientar con eficacia los instrumentos y recursos de la Provincia. ***El proceso de Desarrollo Local, que está en marcha, propone y provee las pautas fundamentales que definen esa estrategia: 1) la concentración territorial de la intervención pública; 2) la integración intersectorial; y 3) la participación de los beneficiarios en el diseño, ejecución y evaluación de las acciones del proceso de desarrollo.***

El espacio territorial de actuación de cada proyecto de desarrollo local se ha ido definiendo a partir de criterios válidos, política y socialmente, y aún desde el punto de vista económico, toda vez que han sido procesos de asociación que han surgido en forma casi espontánea entre los diversos Municipios por esas mismas causas.

Conviene resaltar que, ***lejos de fragmentar un proceso de desarrollo provincial, lo que se ha hecho es concentrar territorialmente los esfuerzos de desarrollo a partir de considerar los factores endógenos de cada microregión y hacer posible una verdadera integración provincial a partir de la organización de las diversidades o particularidades.***

Para perfeccionar la concentración territorial parece necesario realizar un profundo análisis de las políticas de ordenamiento urbano-rural e identificar los alcances y atribuciones jurídico –institucionales de las unidades político-administrativas. Debería intentarse que las tendencias actuales sobre ordenamiento territorial, que le otorgan a las ciudades incumbencias territoriales con funciones rectoras de su territorio y con implicancias sobre las áreas rurales, no subordinaran lo rural a lo urbano sino que los integraran.

- Realización urgente de un Inventario de los Programas y Proyectos en ejecución o que, habiéndose ejecutado, han logrado resultados que están en marcha

→ Para definir y ejecutar acciones con cierta garantía de resultados, se requiere un diagnóstico inicial.

Del grado de bondad de éste, dependerán los aciertos y errores.

Aún no tenemos diagnósticos operables de las Regiones que están en marcha, con excepción del que corresponde a la UMDESCH y, en parte, a la Región Centro Este.

Acciones a desarrollar:

- Fijación de plazos perentorios para que estos diagnósticos estén concluidos

→ Demoras en la puesta en marcha de las instituciones regionales responsables por la definición de un Proyecto en cada Región.

Acciones a desarrollar:

- ***Para que ocurra el Desarrollo Local, es indispensable la existencia de un conjunto de proyectos o de actividades identificadas por los beneficiarios e integrados intersectorialmente a partir de un trabajo de articulación institucional entre la micro-región y las autoridades provinciales.*** En la micro-región donde el proceso está más avanzado, ya han surgido los proyectos a partir de los mismos beneficiarios y sólo nos faltaría acentuar sus aspectos intersectoriales trabajando con las autoridades provinciales, como ya se ha comenzado a efectuar.

Estas iniciativas de Desarrollo Local tienen un contenido territorial en la medida que responden a problemas identificados localmente, son concebidas para alcanzar

objetivos locales y protagonizadas por actores locales, lo cual las diferencia de las actuaciones de desarrollo regional concebidas por iniciativa de los gobiernos centrales, generalmente con finalidades redistributivas. Uno de los rasgos específicos que corresponde destacar de estas iniciativas es el énfasis que se pone en los procesos, la dinámica económica y social y los comportamientos de los actores o agentes locales, a veces más que en los resultados cuantitativos.

Otra característica importante es que estas iniciativas se desenvuelven a partir de una “lógica de proyecto”, esto es, no responden a una secuencia previamente planificada y definida, sino que proceden mediante ajustes sucesivos, paso a paso, según decisiones que los propios actores locales van decantando a través de la institucionalidad existente. Este planteo, tiene mayor capacidad para responder adecuadamente a los cambios y a la incertidumbre del contexto actual, a la complejidad de los problemas, a los funcionamientos imprevisibles de los mercados; y a los comportamientos aleatorios de los actores. También permite traducir con más rapidez ideas y oportunidades en acciones, adaptándolas a los entornos específicos y a las circunstancias cambiantes. Este modelo de intervención, en cuanto resultado de adaptaciones y exploraciones incesantes, requiere competencias y habilidades precisas y descansa ampliamente en el aprendizaje por la experiencia, o la transferencia de las “mejores prácticas” como guía para la acción.

La idea de integración intersectorial a la que hemos aludido, requiere abordar y transformar la realidad de cada espacio micro-regional determinado, a partir de la agregación y articulación de sus diversas problemáticas, no sólo de las productivas. Para lograrlo, se necesita cumplir con dos condiciones indispensables: 1) decisión política a nivel del Gobierno provincial de coordinar acciones intersectoriales

en el espacio micro-regional, respaldada en una normativa y en una responsabilidad institucional que viabilice esa articulación y que garantice la eficiencia del uso de los recursos; 2) fortalecimiento de la institucionalidad local para generar las capacidades necesarias que permitan la gestión eficiente de programas y proyectos en ese ámbito territorial

- En las reuniones mantenidas durante estos dos últimos años en una suficiente cantidad de Municipios como para constituir una muestra representativa del conjunto, se ha llegado a la conclusión de que, por diversas razones, existe una debilidad institucional que hace muy difícil que puedan asumir su rol como actores en el proceso de Desarrollo Local.

Acciones a desarrollar:

- Asistir técnicamente a, por lo menos, una Municipalidad de primera en cada una de las Regiones en marcha, a fin de apoyar su fortalecimiento y adecuación a sus nuevos roles (ver Proyecto), en particular, como promotores del Desarrollo Local y articuladoras del espacio urbano-rural.
- Los productores, comerciantes y pequeños industriales deben enfrentar el desafío que implica la necesidad de superar las modalidades individuales de acción a través de mecanismos de asociación, capaces de generar economías de escala, gama, diferenciación y calidad, a partir de las cuales deben identificar cuál ofrece la oportunidad de participar en los mercados de consumo intermedios y finales.

Acciones a desarrollar:

- Se han realizado intensos Talleres de Participación y Asociativismo en cuatro de las Regiones. Con esa experiencia y los posibles apoyos de los participantes, debe emprenderse una acción inmediata para interesar a los productores, pequeños comerciantes e industriales en la adopción de

formas de asociativismo acordes con sus posibilidades y necesidades. Estas asociaciones implicarían, asimismo, sus posibilidades ciertas de participar en los distintos organismos que hacen al Desarrollo Local.

- Entre las demandas de mayor significación efectuadas por los actores económicos durante los Talleres realizados el año 2001, se destaca, junto con la que refiere a los recursos financieros, la de ausencia de apoyo suficiente para poder gestar y consolidar mayores niveles de productividad y eficiencia en los procesos de producción y comercialización agrícola que permitan a los agricultores lograr mayores condiciones de competencia tanto en los mercados externos como domésticos.

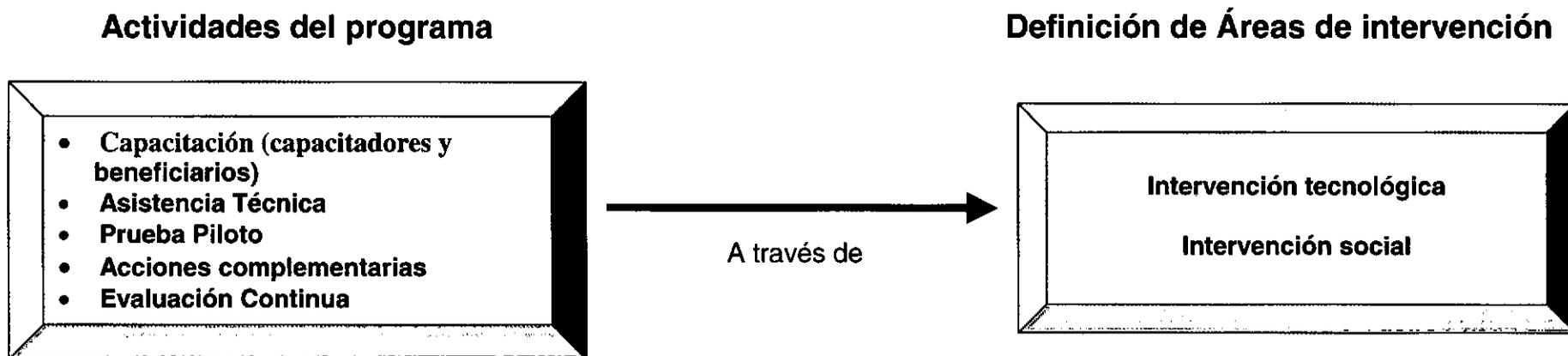
Acciones a desarrollar:

- Se necesita una urgente generación y transferencia de tecnología a los productores de las microregiones en las que se han conformado Asociaciones de Municipios y funcionan Agencias de Desarrollo Local, tanto destinadas a los productores agropecuarios, PYMES, ONG's, como a funcionarios y personal de los Municipios (ver Proyecto).

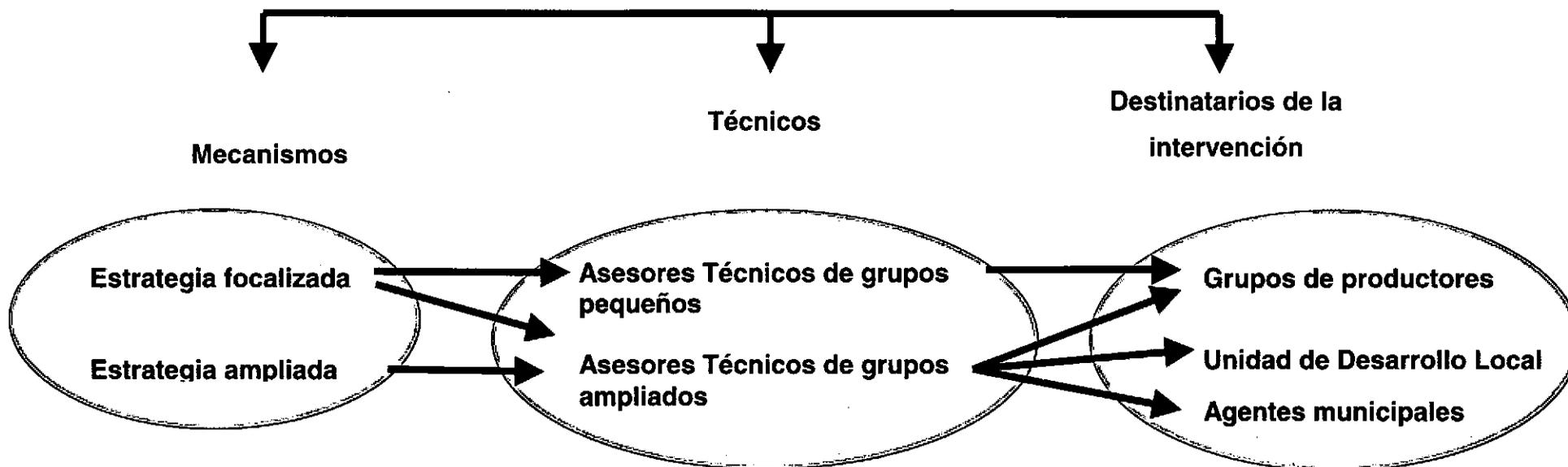
- En el Informe Final del año 2001 se presentó un esquema de funcionamiento general de un componente de Generación y Transferencia de Tecnología (GyTT), así como una descripción de las actividades a desarrollar, diferenciando si corresponden al ámbito tecnológico o social y, a su vez, si se dirigen a grupos pequeños (estrategia focalizada) o a grupos amplios (estrategia ampliada).

Esquema general de funcionamiento del Componente de Generación y Transferencia de Tecnología

Planificación de la intervención



Proceso de intervención



Esquema de acción integrada por actividades, áreas y estrategias de intervención

<i>Actividad</i>	<i>AREA DE INTERVENCION</i>					
	Tecnológica				Social	
	Dura		Blanda			
	Estrategia de intervención		Estrategia de intervención		Estrategia de intervención	
	Focalizada	Ampliada	Focalizada	Ampliada	Focalizada	Ampliada
Capacitación y comunicación	Cursos de Gestión integrada de cultivos y manejo de ganado	Organización de talleres, conferencias, charlas sobre gestión de cultivos y manejo de ganado. Diseño de un sistema de difusión masiva	Cursos de Gestión integral de empresas	Organización de talleres, conferencias, charlas sobre gestión empresarial y gerencial. Diseño de un sistema de difusión masiva	Cursos y talleres de formación de promotores de desarrollo	Conferencias, charlas y difusión sobre temas sociales
Asistencia Técnica	Formulación y presentación de proyectos productivos	Asistencia para la elaboración de proyectos productivos. Información sobre la localización de fuentes de financiamiento	Formulación y presentación de proyectos de gestión empresarial	Asistencia para la elaboración de proyectos de adecuación de procesos de gestión empresarial. Información sobre la localización de fuentes de financiamiento	Conformación de equipos asesores de productores y grupos familiares	Asistencia para la identificación de programas sociales que los contemplen como población objetivo. Asistencia según requerimiento de la población en situación de riesgo
	Diseño e implementación de Prueba Piloto					
Evaluación continua	Proceso de monitoreo censal de evolución de la situación productiva	Proceso de monitoreo muestral de evolución de la situación productiva	Monitoreo censal de la evolución de adopción de procesos de gestión	Monitoreo muestral de la evolución de adopción de procesos de gestión	Seguimiento censal de la familia de grupos de productores	Seguimiento muestral de la familia de grupos de productores

DESCRIPCION DE ACTIVIDADES

1. CAPACITACION

En el presente proyecto una importante cantidad de recursos están destinados a un módulo de capacitación tecnológica, gestional y social.

La propuesta consiste en un programa anual de cursos planificando con antelación sus correspondientes contenidos, duración, fecha de dictado y un método de evaluación de impacto.

La capacitación directa está dirigida a los productores residentes en el área del proyecto, integrados en grupos con un asesor técnico. La población total de la microregión también será beneficiaria de este proceso mediante la realización de charlas, conferencias y talleres que aborden la misma temática de los cursos dirigidos a los grupos pequeños. La evaluación de este tipo de programas es difícil por la gran cantidad y diversidad de impactos esperados y la disponibilidad y definición de parámetros técnicos de interés para realizarla. Al finalizar la campaña de capacitación se espera poder contestar las siguientes preguntas:

1. ¿El programa de capacitación incrementó la potencialidad de desarrollo de los participantes y de la microregión?
2. ¿El programa de capacitación incrementó la productividad y los ingresos de los participantes?
3. ¿Cuál es la tasa interna de retorno del capital invertido en el programa de capacitación?

Teniendo en cuenta el logro de los objetivos mencionados se proponen tres temáticas de cursos: gestión integral de empresas, gestión integrada de cultivos y manejo de ganado, y formación de promotores de desarrollo.

1.1 Area de Intervención Tecnológica

Se describen a continuación los cursos destinados a los productores asociados en grupos. Esta capacitación se inscribe en las estrategias de acción focalizadas en el marco del Area Tecnológica.

➤ Curso de Gestión Integral de Empresas

La mayoría de los productores agropecuarios tiene experiencia práctica en la gestión de su empresa, pero escasa capacitación específica en este rubro. Dadas las exigencias del mercado actual y la rentabilidad cada vez más exigua del sector primario, se hace imprescindible contar con herramientas innovadoras en la administración de los recursos a fin de alcanzar la sustentabilidad en el tiempo.

Por este motivo se han seleccionado temas intrínsecos al manejo de la empresa (planificación, análisis de costos) conjuntamente con el estudio de los factores externos que influyen en la misma (fuentes externas de financiamiento, fiscalidad).

En el ámbito agropecuario, la capacitación suele concentrarse en la producción y sus nuevas tecnologías, ámbito de mayor experiencia de los productores. Sin embargo, en la actualidad no es suficiente saber producir: el empresario del sector (aún el pequeño y el mediano) necesita cambiar su mentalidad y contar con herramientas para estudiar la demanda y así concentrar sus esfuerzos en agregarles valor a los productos.

Se busca aportar elementos de análisis de los mercados para comprender sus requerimientos y la competencia, además de los canales de comercialización y la logística necesaria para acceder a ellos. Se pretende así trasladar las cuatro P del marketing (producto, precio, plaza y promoción) al ámbito agrícola, introduciendo la cultura empresarial en pequeños y medianos productores.

➤ **Curso de Gestión integrada de cultivos**

La temática propuesta en este curso comprende a las actividades agrícolas y manejo del ganado y la modalidad es teórico-práctica sobre los aspectos más significativos del manejo tecnológico de los mismos incluyendo el uso y comprensión de información técnica agronómica local. La capacitación brindada será complementaria de la aplicación práctica de los contenidos en una prueba piloto, que se ha señalado como sub-componente de las actividades propuestas. (un mayor detalle se señala en el apartado correspondiente).

La capacitación tecnológica se programa en una cobertura mínima anual de temas como: siembra, poda, raleo, manejo integrado, buenas prácticas agrícolas, maquinaria agrícola, etc. y se determinarán las herramientas pedagógicas, materiales y equipos a usar tanto por el capacitador como por los productores participantes con el fin de cumplir con los objetivos fijados en cada curso.

1.2 Area de intervención social

➤ **Curso de Formación de Promotores Sociales**

Como elemento de formación complementario a los descriptos anteriormente se propone el abordaje de temáticas de índole social que favorezcan el logro de procesos de desarrollo integrales, tanto a nivel individual del productor, como de su grupo familiar y en definitiva de la zona de intervención del proyecto. Estos temas se enmarcan en el Area Social explicada anteriormente, la que se compone de actividades de capacitación que se explican a continuación como también de otras estrategias de acciones complementarias (estas serán abordadas en el apartado correspondiente).

El dictado de este Curso será coordinado por la SPPER, y estará a cargo de profesionales de distintas disciplinas.

2. ASISTENCIA TÉCNICA

2.1 Area Tecnológica

El sub-componente de asistencia técnica tiene la finalidad de brindar asesoramiento y asistencia previa, durante y posterior a la actividad productiva anual, con el fin de tender hacia la mejor utilización posible de los recursos del productor.

Las posibilidades en cuanto a la asistencia se ven limitadas en el caso del trabajo con la población en su conjunto por lo que se proponen diversas modalidades para ser utilizadas diferencialmente cuando se adopte la estrategia focalizada o la ampliada. En el primer caso se sugiere que los equipos responsables de la ejecución de tareas en las Areas tecnológica y social colaboren con los productores en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Asimismo es indispensable que este equipo profesional tenga la aptitud necesaria para identificar las posibles fuentes de financiamiento y líneas de crédito destinadas a la población que reúnan las características de los grupos objeto de este Componente.

El trabajo con los grupos focalizados será personalizado y direccionado en función de las necesidades y recursos disponibles de cada beneficiario. En cambio, cuando se trate de la ejecución de la estrategia ampliada, los asesores de grupo y los equipos técnicos brindarán una asistencia general a través de la difusión de las líneas y programas disponibles a los que pueden acceder, o bien, brindando pautas generales para la formulación de sus propios proyectos.

2.2 Area Social

En referencia al área social, la asistencia se brindará mediante la aplicación de los mismos mecanismos descritos para el caso tecnológico. En este sentido, también es fundamental la labor del equipo técnico que pueda identificar fuentes de financiamiento para proyectos de desarrollo o emprendimientos microempresariales.

3. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PRUEBA PILOTO

Este sub-componente tiene la doble intención de fortalecer la capacitación mediante la posibilidad de aplicar en terreno los conceptos aprendidos, y la de hacer visible los cambios y mejoras en la actividad productiva a través de un correcto manejo tecnológico y de gestión.

El Programa ha identificado la necesidad de “implantar un sistema mixto (público-privado) de validación de tecnologías, capaz de satisfacer las demandas de los productores de la región, de acuerdo a criterios de rentabilidad económica y sustentabilidad ambiental...” “Realizar, en el área piloto de la zona de influencia de los proyectos, investigaciones aplicadas para determinar las intervenciones más convenientes, que permitan incrementar la eficiencia, productividad y calidad de los cultivos....Fortalecer la estructura y organización regional de investigación y experimentación desarrolladas por las instituciones públicas y privadas de la región, para validar tecnologías agropecuarias adaptadas a las condiciones productivas de la Región.”

Mediante la utilización de este sistema pueden abordarse las siguientes temáticas y etapas de ejecución del sub-componente:

Temáticas

- Control de calidad de equipos en diseño, determinación de parámetros comparables, etc.
- Mecanización y utilización de maquinaria.
- Gestión de cultivos de frutales, cereales, hortalizas, pastura, etc. con especial énfasis en raleo y control fenológico.
- Manejo del suelo y cultivo sin labranza.
- Cultivos integrados y orgánicos.
- Utilización de la información meteorológica

- Control de granizo mediante la utilización de redes.
Evaluación de diferentes redes.

Temas a evaluar

- Control de calidad de plaguicidas.
- Control de calidad de materiales y de equipos
- Convenios con instituciones, locales o no, para la investigación

Etapas

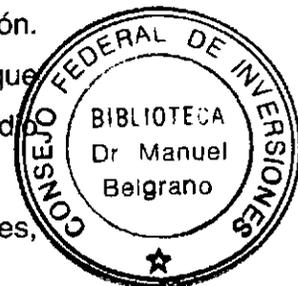
- Ubicación de cultivos que utilicen las tecnologías mencionadas en los temas.
- Proposición de realización de convenios con los productores para la adaptación de estos cultivos para que sirvan como referencia a productores interesados en aplicar estas técnicas.
- A partir de talleres y jornadas detectar interés en nuevas técnicas para la instalación de otros ensayos.
- Detección de interesados para la instalación de ensayos con nuevas tecnologías no disponibles en la región y su instalación.

3.1 Actividades previstas para la ejecución del sub-componente

Iniciadas las actividades de Transferencia de Tecnología, se recibirán las inquietudes de los agricultores sobre diversas técnicas de conducción de los cultivos y también de las tendencias de los mercados en lo que hace a nuevos productos. Esta información servirá para elaborar un plan de actividades específicas de parcelas demostrativas, visitas a cultivos existentes, viajes, etc.

- Contratación de un responsable del sub-componente: un experto en el desarrollo de ensayos. Para esto es necesario redactar los TDR, hacerlos aprobar, luego llamar a inscripción de postulantes, seleccionarlos y contratarlo.
- Detección de predios con cultivos que se desee mostrar. Convenios con sus dueños para posibilitar la visita de otros productores y planificación de las

actividades para fortalecerlas y convertirlas en parcelas demostrativas, adaptándolas a las visitas de los agricultores o a las actividades de difusión. (serán los mismos integrantes de los grupos los que identifiquen la parcela que funcionará como predio demostrativo).



- Planificación de visitas, días de campo, reuniones, etc.
- Detección de interesados para la instalación de ensayos con nuevas tecnologías no disponibles en la zona. Planificación de la instalación de ensayos con su plan de seguimiento y su ejecución.

Finalmente, es necesario agregar que el efecto de demostración de una actividad como la descripta puede generar efectos multiplicadores en la población beneficiaria. Por lo tanto, aunque la actividad sea aprovechada en mayor medida por los grupos pequeños, en el marco de la estrategia focalizada, se prevé un impacto positivo en el conjunto de los productores de la región

- ➔ Con fuerza y coincidencia, las Uniones Regionales de Municipios demandan el inicio de una nueva etapa en este proceso de Desarrollo Local que vinculan, necesariamente, con el apoyo técnico necesario para definir, formular y evaluar proyectos productivos.

Acciones a desarrollar:

- Definición de un Programa de Actividades inmediatas a realizar en aquellas Regiones que hayan completado un diagnóstico que garantice la coherencia estratégica de proyectos específicos, asegurando la articulación de esos proyectos con los ejes definidos y con resguardo de la integralidad y sustentabilidad características del Desarrollo Local.

→ Las situaciones planteadas y el estado de avance del Programa de Regionalización y Desarrollo Local demandan una nueva definición del proceso de Asistencia Técnica.

Acciones a desarrollar:

- Se acompaña un Proyecto de itinerario de la Asistencia Técnica desarrollado en dos etapas: 1) diagnóstico de las potencialidades de la Provincia y las Regiones; y, 2) Apuesta de Desarrollo provincial y regional.

Itinerario de la Asistencia Técnica

Diagnóstico: potencialidades de la Provincia y las Regiones - Primera Etapa

1) Modernización de los Gobiernos municipales	➔	Asistir a los Gobiernos municipales en la aplicación de una estrategia de modernización para transformarlos en promotores del Desarrollo Local
2) Talleres de Percepción actores municipales	➔	Sistematizar el conocimiento existente en los equipos municipales sobre la base empresarial, el mercado de trabajo, la institucionalidad, etc. para complementar y contrastar la información existente que no suele dar cuenta de la realidad municipal
3) Talleres de Percepción servicios públicos	➔	Sistematizar las visiones que han orientado la inversión pública en la provincia y el conocimiento sectorial acumulado
4) Mesas de trabajo con el Gobierno Regional y la Gobernación (SPPER)	➔	Contrastar, desde la mirada del entorno más próximo, las áreas que se van perfilando como sectores-guía para la economía provincial
5) Revisión información secundaria	➔	Completar los principales aspectos de la información necesaria para el desarrollo económico local
6) Observación en terreno	➔	Esta es quizás la actividad más irremplazable en una Asistencia Técnica territorial, pues permite contrastar la información analizada, la visión de los actores y descubrir nuevas relaciones socioeconómicas al interior del territorio en cuestión y con su entorno (municipal, regional, provincial y nacional)
7) Interpretación del territorio y su entorno	➔	Sistematización del conocimiento pertinente sobre el territorio y propuesta de sectores-guía para la dinamización, así como ámbitos de soporte para las actividades que configuran la cultura productiva local

1) Definición de Criterios Regionales

Mesas de trabajo con las USPLAS y las Gerencias Regionales, durante las cuales se discutirá el Diagnóstico de Potencialidades y en las cuales se diferirá para etapas posteriores la definición de los criterios regionales, que implican hacer una apuesta de desarrollo para la Provincia.

A nivel municipal, se realizará la entrega del Diagnóstico de Potencialidades Municipalidad por Municipalidad, cuyo resultado será la validación de las imágenes objetivo propuestas, y en algunos casos se llevará esta discusión al Concejo Deliberante.

A nivel provincial se realizará una ronda de entrevistas con todos los servicios públicos directa e indirectamente vinculados al desarrollo productivo, y un taller con todos los actores indicados en la propuesta.

2) Definición de Ejes Estratégicos de Desarrollo: de dinamización y de soporte

Los principales resultados de esta etapa serán:

- Consenso para explorar posibilidades de acción tendientes a romper los actuales enclaves
- Acuerdo de abordar la actividad agro-industrial desde una óptica provincial con perfiles diferenciados
- Consenso en definir el eje agropecuario como objetivo estratégico de soporte.
- Incorporar el Diagnóstico como insumo de potencialidades agropecuarias y agroindustriales.

Se organizarán, a nivel provincial dos grandes talleres sectoriales público-privados: agropecuario y agroindustriales, a fin de identificar áreas de acción inter regional y provincial.

A nivel municipal, se entregará la decisión del tema a trabajar a cada Intendente según sus prioridades, con el propósito de reforzar las capacidades de los equipos municipales y su vinculación con los actores productivos locales.

3) Elaboración Red de Acciones Municipales e Intermunicipales (Regionales)

Para estos efectos, se diseñarán 3 módulos de capacitación a partir de las demandas de los Intendentes y sus funcionarios. Además se utilizarán herramientas metodológicas diversas que combinarán fases de trabajo participativo con ámbitos de capacitación y formación en desarrollo económico local.

4) Actores Productivos Relevantes: Validación de los ejes de desarrollo e identificación de iniciativas locales

La relación con actores productivos relevantes tendrá diversos énfasis según las características del equipo municipal. En algunos casos, se trabajará por separado con ellos. Los resultados de esta asistencia técnica a cada Municipio serán de naturaleza diversa, lo que se reflejará en la evaluación de cuatro aspectos a considerar para la selección de Municipios a futuro: disposición del Intendente, características del equipo municipal, grado de relación con el empresariado y la fuerza laboral local e impactos del proceso realizado.

5. Proyecto “Modernización de los Gobiernos Municipales”

Documento para Discusión Version 1 Provincia del Chaco

Proyecto:

MODERNIZACION DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

1. Fundamentos del Proyecto

La Institución municipal: de administración a Gobierno Local

Es cierto que los Municipios han comenzado a tener más importancia política durante los últimos diez a quince años. Esta revalorización ha sido consecuencia de los procesos de democratización, reformas del Estado, descentralización y desconcentración administrativa, así como de la aplicación de políticas compensatorias para aliviar la pobreza.

Aún así, el Municipio en nuestro país no está consolidado; con la descentralización se ha fortalecido en aspectos administrativos, pero frecuentemente el traspaso de competencias se ha hecho sin la correspondiente cesión de autoridad efectiva, ni el acceso a recursos financieros adecuados. El proceso de democratización ha creado mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, pero con escasa capacidad de respuesta a las necesidades de la población.

Las Municipalidades son instituciones generalmente débiles, de poco poder económico, político e ideológico, limitados en su autonomía, autoridad, legitimidad y capacidad de gestión. Y, en muchas ocasiones, con poca claridad sobre su rol en la vida política del Municipio.

Por todo ello, cabe preguntarse: ¿cuál es el rol de la Municipalidad en la vida política local?, ¿qué funciones tiene que asumir para pasar de una Administración municipal a un Gobierno Local?

En primer lugar, resulta clave una comprensión de la vida local, de manera que tanto los cambios como las innovaciones tengan en cuenta los rasgos culturales y mecanismos de funcionamiento particulares de esa sociedad concreta.

La perspectiva de gobierno local abarca no sólo las instancias gubernamentales (Municipio, gobierno regional, instancias locales del gobierno central), sino también a los actores que están fuera de la esfera del Estado: empresariado local, nacional e internacional; partidos políticos, movimientos sociales, ONG, etc. Además, incluye las relaciones oficiales y jurídicas, así como las de carácter informal basadas en la cultura y en la vida política local.

Las estructuras administrativas, políticas y sociales no se han adaptado a los cambios en la realidad de nuestros Municipios -realidad que se expresa tanto en una economía cada vez más globalizada, como en el empobrecimiento y polarización de la sociedad civil- resultado de los cambios económicos mundiales y del ajuste estructural. Por ello, el desarrollo sostenible del Municipio implica una incorporación efectiva de los conflictos sociales y de las demandas emergentes de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre la gestión del desarrollo por parte de la municipalidad.

La nueva manera de gestionar estas entidades locales, implica la construcción de un Municipio democrático; el pensar de manera estratégica la dimensión política y económica del Municipio, considerando su inserción en el ámbito global, nacional, regional y local etc. La gestión de los servicios públicos debe encararse bajo principios de eficacia social y eficiencia administrativa; constituyéndose en una instancia de gobierno que responda a las necesidades sociales que se plantean en su ámbito. El gobierno del Municipio implica tener un proyecto para éste, la creación de una visión compartida con los actores públicos y privados, y un compromiso de largo plazo para su ejecución.

La municipalidad, como parte integrante del Estado y referente territorial para la prestación de los servicios, requiere que los recursos en manos del Estado central (que la coloca en situación de dependencia económica, le quita maniobra política y genera mecanismos clientelares), sean objeto de una reforma fiscal. Esto es, que la descentralización política se acompañe de la descentralización fiscal.

El Municipio es un lugar de confluencia de los diferentes niveles de gobierno, donde deben articularse intereses y negociarse políticas en distintos niveles. Además, no hay que olvidar que muchas de las competencias de las municipalidades son compartidas o concurrentes con otras administraciones, y que las capacidades económicas y de gestión de éstas dependen de la cooperación con otras instancias públicas.

Por ello, y con objeto de establecer una gestión racional, se requiere establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las administraciones implicadas, así como programas de solidaridad fiscal que tienen su justificación en el compromiso de las administraciones supralocales para garantizar la prestación de servicios esenciales en un ámbito territorial.

La existencia de planes directores de inversiones locales como mecanismo para impulsar la coordinación de todos los sectores implicados en el territorio con las obras y servicios de competencia municipal es, entre otros, un imperativo racionalizador. Solidaridad y autonomía han de ser los principios inspiradores en la gestión de estos planes o instancias para la coordinación.

En conclusión, la capacidad de gobernar requiere de un Estado descentralizado que haya traspasado poder real al Municipio, y que éste lo ejerza con capacidad de mando y liderazgo, coordinando la toma y ejecución de sus decisiones. Un Municipio requiere tener definidas sus prioridades y estrategias y actuar como ámbito de confluencia de los diferentes niveles de gobierno, articulando intereses y negociando políticas de distintos niveles. Ha de ejercer autoridad y liderazgo para ejecutar políticas, programas y proyectos.

La nueva gestión municipal

La adaptación de las estructuras administrativas y políticas por parte de las municipalidades al nuevo contexto global, obliga a la modernización y reforma administrativas. Entendidas éstas como medios para solucionar los problemas acuciantes de la mayor parte de la población, que conlleva no sólo la introducción de innovaciones en los métodos de organización, técnicas de gestión, planeamiento de los servicios municipales, y selección y capacitación de recursos humanos. Además, han de tener la finalidad de aumentar la eficacia social en la prestación de los servicios públicos, al objeto de constituir una institución capaz de responder a las necesidades que se plantean en su ámbito.

Esta modernización o reforma de la administración consiste en un proceso que toma como punto de análisis al Municipio y las demandas de la población. Este proceso o plan de transformación tiene que ir nutriéndose de experiencias participativas con los funcionarios públicos, políticos y ciudadanos, para así llegar al modelo de administración capaz de responder a los retos planteados.

Todo este proceso ayuda a establecer los criterios en base a los cuales se adoptarán las decisiones; a fijar las funciones que han de llevarse a cabo por la futura organización; a determinar las modalidades que han de adoptarse para una buena gestión de los servicios públicos; a establecer las relaciones con el ciudadano; y a intervenir en los puntos más críticos que requieran una actuación más inmediata en el Municipio.

Históricamente, las Municipalidades, por su proximidad al ciudadano, han sido la parte de la Administración Pública más sensible a las necesidades sociales y económicas de la comunidad local. El papel tradicional de las Municipalidades ha sido: el ejercicio de la autoridad a través del desarrollo de ordenamientos y regulaciones municipales; la prestación de servicios públicos para corregir los desajustes del mercado; y la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras básicas de competencia municipal.

Las condiciones económicas actuales imponen a las administraciones locales un nuevo papel que añadir a su función tradicional como administradoras de servicios

públicos y gestoras del territorio local. Estas nuevas funciones se materializan en la creación y mejora de un entorno favorable para el desarrollo de estrategias económicas y sociales y en la aplicación, en el ámbito de lo local, de las políticas generadas por las distintas administraciones públicas, sean éstas de carácter provincial o nacional.

Este nuevo papel de agente dinamizador de la actividad económica de los Municipidades conlleva dos requisitos básicos: en primer lugar, considerar a las pequeñas y medianas empresas como aliadas fundamentales en el proceso de generación de riqueza y creación de oportunidades de empleo local y, en segundo lugar, disponer de los procedimientos de gestión adecuados que permitan coordinar, racionalizar y descentralizar las actuaciones de apoyo al desarrollo económico y social, utilizando todos aquellos mecanismos de coordinación a los que pueden acceder en beneficio de su base económica.

A todo ello, hay que añadir las crecientes exigencias de los ciudadanos, que están obligando a los Municipidades, no sólo al mantenimiento de los servicios, sino a prestarlos con criterios de eficacia administrativa, eficiencia económica y calidad total.

Ante estos nuevos requerimientos, la respuesta de algunas municipalidades emergentes ha sido muy variada e imaginativa, aunque, dada la singularidad de cada una de ellas, en ningún caso está siendo homogénea. No obstante, cada vez son más los Municipidades que están abriendo su campo de actuación a ámbitos no atendidos con anterioridad, y entre los que cabe destacar el fomento del empleo y el estímulo del desarrollo económico.

En efecto, uno de los principales problemas que tienen planteadas numerosas Municipidades es el desempleo y la desaparición de actividades productivas, las cuales, o bien se destruyen definitivamente, o bien buscan otros centros, más competitivos en su nueva localización, generalmente en los cinturones industriales de las grandes ciudades o en otros países donde la presión fiscal o sindical tiene menos repercusión. Debido a esto, se asiste a una progresiva desindustrialización y consiguiente trasvase demográfico del medio rural al urbano. Conscientes de ello,

cada vez más las Municipalidades están asumiendo un papel más activo en la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico local. Esta intervención de lo público en el desarrollo local se basa en la generación de políticas de promoción económica, traducidas en programas de orientación y capacitación profesional ocupacional, impulso de la figura del agente de desarrollo local, construcción de polígonos industriales, respaldo a los productos autóctonos, fomento del turismo, así como modernización y adecuación de la actividad comercial, con la consiguiente celebración de actividades de promoción, tales como ferias, congresos u otras.

Todo ello, obliga a las administraciones locales a asumir un liderazgo sobre el territorio, articulando el conjunto de agentes sociales y económicos con capacidad de incidir sobre el mismo, lo cual conduce a una ruptura con la concepción tradicional de una administración local exclusivamente centrada en la prestación de unos determinados servicios de la que hablábamos antes, para pasar a otra que ha ampliado sus capacidades dinamizadoras al área de la promoción económica con visión a largo plazo.

En definitiva, las nuevas Municipalidades, en su nueva concepción de dinamizadores del territorio, deben favorecer la creación de un entorno favorable para el desarrollo de nuevas empresas y para la aplicación, en el ámbito local, de las políticas generadas en los diversos niveles de las administraciones públicas, sean éstas de carácter provincial o nacional, ampliando y complementando, de este modo, su papel tradicional de suministradoras de servicios públicos básicos, en beneficio de la base económica y social local

¿Qué cambios requiere hacer la municipalidad para transformarse en una organización capaz de responder a las necesidades sociales que se plantean en su ámbito? Entre otros, deben explicitarse:

- Crear una cultura municipal para la innovación y el cambio, que facilite la incidencia de la población en la vida local. Propiciar mecanismos y canales de participación donde realmente se otorgue poder a la gente.

- ➔ Utilizar el pensamiento estratégico y sus metodologías para plantearse las funciones que debe desarrollar la municipalidad (qué hacer), cómo las debe desarrollar (cómo hacerlo), y a quién han de ir dirigidas las acciones (a quién servir).
- ➔ Asegurar una dotación básica de bienes y servicios públicos, estableciendo técnicas de productividad e indicadores de gestión para garantizar y medir las funciones que desarrolla la municipalidad.
- ➔ Constituir equipos motivados de trabajo, especializados, abiertos al aprendizaje y a la comunidad, polifuncionales, y con capacidad de trabajo en equipo.
- ➔ Propiciar una cultura organizacional que favorezca la cohesión y coordinación del funcionamiento del aparato directivo con el administrativo de la organización, y que esta sintonía tenga un espacio entre la maquinaria burocrática y el nivel de responsabilidad política de la organización.
- ➔ Articular un compromiso convincente y mantener la confianza de la ciudadanía. La municipalidad ha de lograr un "compromiso sostenido", ya que los cambios y las innovaciones exigen tiempo y continuidad institucional.
- ➔ Disponer de información básica del Municipio, para emprender una innovación exitosa; es decir, planes físicos, catastros actualizados, informes financieros y manejo de la información, ya que en caso contrario la innovación es difícil.
- ➔ Plantear obras y proyectos alcanzables y evaluar los resultados con la comunidad (la escala de operaciones es esencial para la consecución de legitimidad).
- ➔ Ejercer políticas públicas donde se produzca una interdependencia entre la formulación y su ejecución, y donde éstas puedan completar su itinerario. Para la continuidad y la estabilidad de la institución municipal es necesario en los tiempos actuales, tan cambiantes, que las políticas que se diseñen adopten mecanismos donde en su formulación y ejecución se incorpore un permanente proceso adaptativo.

Esta transformación de la organización municipal implica que la municipalidad asuma un rol de gobierno, dejando de ser una administración de potestades, y donde la ciudadanía, juntamente con la municipalidad, asuma el rol de crear riqueza para posibilitar un desarrollo local sostenible, donde el gobierno local y la ciudadanía ejerzan corresponsabilidades en el ejercicio del poder municipal.

Hasta ahora hemos enfocado el fortalecimiento de la organización municipal desde la óptica de generar institucionalidad, pero faltaría, respecto a la consecución de la modernización de la organización para la eficacia social, el abordar la nueva competencia o función de la promoción económica en el territorio.

Esta nueva competencia requiere, desde nuevas maneras de hacer de los equipos municipales, hasta instrumentos de gestión e intervención para su ejercicio. Maneras de hacer e instrumentos que han de posibilitar el acceso de la pequeña y mediana empresa a servicios avanzados de apoyo a la producción; la creación o potenciación de un entorno local para el desarrollo; la innovación y difusión tecnológica; la regeneración de la economía local; y políticas de formación de recursos humanos para la formación ocupacional ("aprender a emprender").

Los equipos municipales

Los equipos municipales tienen que adoptar nuevas maneras de hacer política, basadas en la gestión del territorio y en la concertación de los agentes públicos y privados. Entre otras acciones o intervenciones, les obliga a obtener criterios consensuados sobre el proyecto del Municipio, crear concejalías de promoción económica, potenciar el entorno local, establecer órganos de diálogo social y participación para la formación y el empleo, fomentar y potenciar el asociacionismo, así como construir los entes instrumentales necesarios para intervenir en promoción económica territorial y fortalecer el arraigo de los ciudadanos.

2. Desarrollo del Proyecto en Etapas

PRIMER ETAPA:

Fijación de Objetivos de desarrollo institucional y Estrategias de ejecución

1. Fortalecimiento de la Institución Municipal

El principal objetivo perseguido es transformar al Municipio en agente del desarrollo local.

Para ello se debe mejorar la capacidad de gestión del Municipio para que éste responda no sólo a la ejecución de actividades destinadas a dotar y servir a la comunidad urbana con los elementos de infraestructura, servicios y equipamientos, sino también a su área rural de influencia, apoyando las iniciativas particulares tendientes a la localización de inversiones productivas (y de todo tipo) en el ámbito físico de su jurisdicción, con miras al crecimiento económico pero fundamentalmente, contribuyendo al crecimiento global de su zona y, a través de éste, a la reducción de los índices de pobreza locales y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto

2. Capacitación

2.1 Del personal del Municipio

La transformación que se pretende realizar a través del desarrollo local sólo puede llevarse a cabo si lo lideran sus recursos humanos calificados. Por ello es necesario capacitar y sensibilizar al personal con nuevas motivaciones e intereses, además de la incorporación de nuevas tecnologías de gestión administrativa, económico-financieras y sociales

Es necesario elaborar un Plan de Capacitación que tenga por insumos el análisis de la formación actual de los recursos humanos locales y los niveles de conocimientos y

actitudes que se requieren para el desarrollo de las funciones municipales actuales y próximas (desarrollo local)

2.2 De líderes de organizaciones sociales (urbanas y rurales)

Previo a la capacitación deberá elaborarse una metodología destinada a detectar, tipificar y seleccionar actores sociales que posean capacidad para influir en otras personas y/o participar, activamente, en procesos de planificación y gestión del desarrollo local, destinado a aumentar la calidad de vida (urbana y rural) y la conservación de los recursos naturales de la zona

Para estos líderes deberían preverse, como mínimo, dos tipos de talleres:

- ✓ El primero destinado a influir en el grupo a través de la percepción y articulación de las posibilidades de desarrollo que existen si se analizan y coordinan visiones e intereses de diferentes actores
- ✓ El segundo destinado a adquirir los conocimientos y habilidades necesarias para intervenir activamente en procesos de planificación participativa y gestión asociada

2.3 De productores agropecuarios

La táctica consiste en capacitar a los más débiles a través de talleres destinados a formarlos en temas básicos relativos a: desarrollo gerencial y empresarial así como en técnicas modernas de producción agrícola y ganadera

Estos talleres deberán orientarse, además, a generar un efecto estimulador respecto de los objetivos del plan

3. Articulación urbano-rural

El objetivo consiste en analizar las relaciones económicas entre el núcleo urbano de cada Municipio y su área rural de influencia, para poder abordar temas vinculados con:

- ✓ La transformación productiva
- ✓ La reducción de los niveles de pobreza

- ✓ La preservación del medio ambiente y los recursos naturales

y extender el funcionamiento de la economía local a través de la articulación de los mercados de trabajo, de capitales, de productos y de insumos; considerando fallas, ausencias y los mecanismos formales e informales para llenar dichos vacíos; y descubrir los “cuellos de botella” existentes en las cadenas de producción-distribución-comercialización.

A partir de dicho conocimiento se podrán formular políticas que induzcan la gestación de “círculos virtuosos” de demandas recíprocas entre el núcleo urbano y su ámbito rural en un amplio espectro de actividades y, además, impulsar el desarrollo de estructuras institucionales de nivel local, que sean funcionales para el desarrollo de esos “círculos virtuosos”, rompiendo la compartimentación típica del sector público para aprovechar:

- ✓ La sinergia de acciones en los ámbitos de la infraestructura
- ✓ La transferencia tecnológica
- ✓ El desarrollo de la salud, educación, vivienda y microempresas

Productos:

- Elaboración de una matriz que, partiendo del objetivo general, contenga:
 - Objetivos específicos de desarrollo institucional
 - Indicadores cuantitativos
 - Impactos esperados
 - Beneficiarios del Proyecto

SEGUNDA ETAPA:

Rastreo, interpretación y medición de los déficits de capacidad institucional

Comprende los relevamientos y realización de los estudios necesarios para determinar las áreas problema del Municipio y las causas que las provocan:

1. Elaboración del perfil-diagnóstico del asentamiento, tanto sectorial como socio-económico

Los aspectos destinados a la investigación serán

- ✓ Procesos globales que afectan el desarrollo local
- ✓ Marcos de políticas nacionales y provinciales de descentralización y fortalecimiento de asentamientos medianos
- ✓ Leyes e instrumental de apoyo al proceso de desarrollo local
- ✓ Dinámica, problemas y desafíos de crecimiento y desarrollo urbano
 - Oferta y déficit de infraestructura
 - Necesidades de instrumental técnico
 - Necesidades de coordinación
- ✓ Características socio-económicas de la localidad
- ✓ Características y desafíos en el manejo ambiental
- ✓ Principales agentes de cambio
- ✓ Relación sector público central-local

2. Elaboración del perfil-diagnóstico del gobierno local

Se investigarán las siguientes áreas

- ✓ Marcos legales de acción, potenciales y restricciones (inserción del Municipio en el contexto nacional, provincial y regional, legislación y descentralización, leyes particulares para la promoción del desarrollo local y urbano, atribuciones e instrumentos de negociación local)
- ✓ Roles y funciones
- ✓ Política de descentralización y su impacto en la administración local
- ✓ Recursos financieros de operación y su administración (capacidades presupuestarias, atribuciones de fijación

de tributos locales, normas de preparación y seguimiento presupuestario, condicionantes de inversión, compromisos de administración, estrategias de resolución de conflictos, orientación de los gastos ordinarios y de capital)

- ✓ Procedimientos de preparación y ejecución de inversiones
- ✓ Planes y programas de gestión
- ✓ Sistemas y organización de la participación y prioridades de gestión (representación política, organizaciones, atribuciones)
- ✓ Organigrama y organización interna municipal
- ✓ Restricciones y limitaciones de acción

Las informaciones obtenidas facilitarán la comprensión del proceso de gestión y gobierno local a partir de la caracterización del asentamiento, el gobierno municipal, los procesos de gestión y la definición de los principales desafíos globales que enfrentan.

3. Del paquete de información destinada a determinar el perfil-diagnóstico del asentamiento será factible elaborar conclusiones sobre los siguientes temas:

- ✓ Cuáles son las demandas de desarrollo urbano a que debe responder el Municipio en el corto y mediano plazo (necesidades de provisión de infraestructura, regularización del proceso de urbanización, vinculación urbano-rural y adecuación del aparato administrativo local para incorporar actores no considerados)
- ✓ Qué procesos de responsabilidad municipal presentan necesidades y de qué tipo (recaudación de ingresos, planificación del desarrollo urbano, etc.)
- ✓ Cuáles son los vectores de cambio y desarrollo en la localidad (cómo y a partir de qué insumos sociales y económicos se desarrolla el asentamiento, escenarios futuros

previstos en cuanto a población, empleo, inserción en el marco regional de desarrollo)

- ✓Cuál es la dinámica urbana y rural que afecta a la gestión gubernamental local (el proceso de urbanización y del relacionamiento urbano-rural; y sus características en cuanto a fuentes de financiamiento, estilos de gestión, grado de consolidación del tejido social)
- ✓ Qué actores participan en la modelación del asentamiento y cómo se articulan con el gobierno local
- ✓ Qué limitantes estructurales debe enfrentar el desarrollo local en el mediano y largo plazo, incluyendo los naturales y ambientales; con qué recursos se cuenta en el Municipio; cuáles son las características históricas y presentes del desarrollo urbano-rural que marcan el estilo e instrumentos de gestión
- ✓ Caracterización de los fenómenos globales que estén afectando el desarrollo y crecimiento local
- ✓ Qué papel estratégico está jugando el gobierno local en la implementación de planes de desarrollo social y económico

4. El paquete de informaciones destinadas a elaborar el perfil-diagnóstico del gobierno local hará factible obtener conclusiones sobre los siguientes temas:

- ✓ Cuáles son las capacidades institucionales que posee el Municipio para liderar el desarrollo local
- ✓ Cuáles son las orientaciones de gestión en el Municipio
- ✓ Cómo se entiende el rol municipal en la administración y promoción del desarrollo local
- ✓ Qué particularidades existen en relación a determinantes de gestión y estructura de administración
- ✓ Cuáles son los límites a la acción municipal (disponibilidad de recursos financieros, atribuciones legales, equipamiento técnico de apoyo, modernidad conceptual de gestión, nivel de

aceptación por parte de la comunidad de las iniciativas del gobierno municipal)

- ✓ Qué prioridades de gestión tiene el gobierno local
- ✓ Sobre qué parámetros se estructura la administración local (qué nivel de efectividad existe, velocidad de respuesta a las demandas locales)
- ✓Cuál es el umbral de desarrollo institucional (donde se fijan los límites a la acción municipal)
- ✓ Aspectos puntuales en relación con el espacio de maniobra con que cuenta el sistema de administración (relación entre el Gobierno provincial y el local, capacidad de ejercer autoridad por parte del Intendente, restricciones operativas dispuestas por ordenanzas y reglamentos de generación central; falta de procedimientos adecuados al entorno físico, social y espacial)

Productos

- ➔ Identificación de déficits de capacidad institucional desde el punto de vista de las reglas de juego
- ➔ Identificación de déficits de capacidad institucional desde el punto de vista de las relaciones interinstitucionales
- ➔ Identificación de déficits de capacidad institucional desde el punto de vista de la organización interna de los Municipios

TERCERA ETAPA

Transformación de los déficits de capacidad institucional identificados en una estrategia de desarrollo institucional y en un componente de desarrollo institucional

- 1. La elaboración de una propuesta de lineamientos de fortalecimiento de la gestión local, tomando como base la información y resultados de la investigación realizada**

Entre otros, los lineamientos podrán referirse a:

- ✓ Políticas y Estrategias de fortalecimiento
- ✓ Estrategias y Programas de capacitación
- ✓ Instrumental de gestión y administración
- ✓ Perfiles de proyectos de mejoramiento de la gestión municipal
- ✓ Areas preferentes de inversión

Productos:

- Sinopsis de la estrategia y programas de desarrollo institucional

6. Comentarios sobre la constitución y operación de los Consejos Regionales

Constitución y operación de los Consejos Regionales

Dr. Aníbal O. Patroni

El Consejo Regional (CR) debería ser responsable, fundamentalmente, por tres grupos de acciones. La primera es como espacio de articulación, concertación y consenso entre los detentadores del poder social y económico de la región para armar un plan de desarrollo regional y mantenerlo andando.

La segunda, es de orden político-institucional y se refiere a servir de vínculo ordenador de las relaciones entre la comunidad regional, los partidos políticos locales y el gobierno provincial.

Tercera, que puede dar lugar a alguna discusión, es servir de elemento motivador y ordenador de las transferencias de tecnología que requieren los distintos sectores productivos de la región.

Esto es una visión global inicial, que requiere hilar más fino en aquellos aspectos que hacen a conseguir que el CR se institucionalice como entidad de equilibrio de poderes, en pro del desarrollo local.

La participación (de la cual éste sería el elemento institucional mayor) implica, en los hechos, el acceso colectivo al poder. Este proceso va junto -y se apuntalan mutuamente- con el de descentralización que apunta, por una parte, a un reforzamiento de las instancias que acogen a los representantes de la comunidad organizada y, por otra, a que el referente político-institucional (el régimen y los partidos como referentes fundamentales de la sociedad) no se agoten en instancias de cúpulas adscribiéndose a un juego que margine a la sociedad. Por último, la descentralización puede y debe crear circunstancias favorables para que la sociedad civil participe y se integre, eficazmente, en los procesos de desarrollo.

Así, el CR podría verse desde dos perspectivas simultáneas: 1) la referente a su rol de hacer efectiva la participación de la comunidad; y, 2) la situación que puede estructurarse alrededor del gobierno regional (la Junta de Intendentes) en cuanto a su inserción en el proceso de toma de decisiones.

Es muy posible que nos ocurra que los integrantes de los CR, los Consejeros, encuentren limitantes -por distintas causas, incluso personales- en cuanto a hacer efectiva la participación de la comunidad organizada y opten por involucrarse, quizás mucho, en la gestión del desarrollo de la región.

También es probable que se produzcan dificultades (que deben ser atendidas con tácticas oportunas) en el relacionamiento entre el CR y los funcionarios de la Administración municipal y provincial desconcentrada y/o descentralizada. No debemos olvidar que la creación del CR implica un cambio fundamental en la matriz de relación entre el Gobierno provincial, los actores políticos o el sistema de partidos y la sociedad civil de un territorio. Este es un cambio que, en definitiva, se refiere a la cultura política, las imágenes y sentidos sobre la acción colectiva que existen en la sociedad chaqueña -o más precisamente en la de UMDESCH- y las imágenes, estilos y lenguaje de la acción política. Todos estos son hechos que no deben analizarse desde el ángulo

administrativo sino desde el de la gestión pública que involucra los aspectos sociales y políticos.

Las soluciones a los problemas que puedan existir en estos aspectos no serán correctas ni adecuadas si sólo se los mira desde un punto de vista como el de la "ingeniería administrativa". Esto quiere decir, en otras palabras, que las soluciones deben ser encaradas por personas que tengan criterios políticos.

La existencia del CR y una operación clara y bien dirigida puede ser un instrumento muy valioso para la reconstrucción del tejido social, operando como una especie de incubadora de un "nuevo contrato social".

El funcionamiento regular del CR lleva consigo la posibilidad de una densificación de la sociedad civil, es decir de los actores sociales autónomos, tanto del Estado como del sistema partidario, en términos de aumentar los niveles de participación a través de procesos reales de redistribución del poder y de reasignación de responsabilidades en la toma de decisiones.

Si en los meses por venir pudieran acercarse y crecer las posibilidades de la existencia de un Estado fuerte, inteligente e innovativo, que se reforme paulatinamente en el marco de un proceso de modernización y descentralización; si el sistema de partidos apuntara a la inclusividad, la democratización interna, la capacidad de negociación y la concertación, podríamos construir un escenario ejemplar y un modelo digno de repetirse en otras partes del país.

Una buena operación del CR sería el primer paso para crear esa "matriz reforzada" que posibilitaría una relación equilibrada entre las administraciones y las instancias de participación a nivel regional e, incluso, municipal.

En el proceso que estamos comentando, la Región es el único espacio territorial en que se pueden promover las decisiones básicas del desarrollo integral (económico-político, cultural, social y medio ambiental) teniendo presentes los grandes objetivos provinciales al tiempo que se reconocen y valoran los intereses y las realidades de la región.

La descentralización al nivel regional supone que el Gobierno central reconozca la existencia de un sujeto (la sociedad regional) que es capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y que está dotado de personalidad socio-cultural y político-administrativa. Supone, además, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos que hoy no posee y que podrá gestionar en forma autónoma.

Ya hemos afirmado otras veces que lo que más avala el discurso descentralista a escala regional es que éste es el ámbito donde se aprecia mejor la importancia de la vida cotidiana. En esa escala, se posibilita considerar no sólo al individuo aislado sino también a las interacciones sociales que se conforman día a día y que dan cuenta de la trama social y de la acción colectiva, cuya garantía de dirección y orden sería, justamente, el CR.

Lo que quiero expresar -espero conseguirlo- es que la descentralización y la participación son los conceptos "ejes" para entender, determinar y operar la dinámica de este proceso de desarrollo y solucionar sus ambigüedades.

A nivel regional, la sociedad civil no se configura, hasta ahora, como un interlocutor claro y definitivo del aparato gubernamental y de gestión. La sociedad civil se organiza, en estos momentos, mediatizada por intereses que la sobrepasan, sean estos económicos o políticos. El gobierno regional (los Intendentes como cuerpo) debe pactar con estos intereses que van más allá de demandas específicas y peticiones municipales. Por esta razón, tanto ese gobierno regional, como el CR -éste fundamentalmente- deben relacionarse con distintas agrupaciones, empresas u organizaciones que tengan equipos técnicos y considerar el peso socio-político. Desde este punto de vista, el CR aparece como "la posibilidad" de vislumbrar a la participación como un mecanismo capaz de integrar a las distintas organizaciones con intereses regionales, en un proceso de gestión conducente a la elaboración de un Plan y Proyectos colectivos de desarrollo.

Otro problema que debemos considerar se vincula con los métodos a través de los cuales se van a elegir -se han elegido- los miembros del CR. Si encontramos una respuesta adecuada, es posible que la instalación del CR permita renovar las

instancias de interacción entre el Estado y la sociedad civil; para ello deberíamos conseguir que la comunidad total sea parte y voz en el proceso, superando las instancias de pasividad en términos de elegir a esos Consejeros. Tendríamos que pensar en términos de legitimidad, prestigio y autonomía.

Personalmente pienso que la legitimidad de los Consejeros y del propio CR puede darse sin necesidad de elección popular y que puede lograrse, más efectivamente, en el marco de un modelo de gestión que conjugue tanto elementos tecnocráticos como democráticos, superando la instancia simple de priorizar proyectos de inversión y enriqueciendo la elaboración de estrategias de desarrollo regional al transformarlas en proyectos políticos para la región.

La participación es un objetivo en sí misma, en tanto que es una necesidad básica en el ámbito de la calidad de vida no satisfecha para importantes mayorías sociales; pero también es un medio. Ya hemos hablado otras veces acerca de que la propia planificación tecnocrática requiere participación porque se la considera una característica técnicamente necesaria y generadora de mayor eficiencia.

Lo que se quiere expresar es que la legitimidad del CR va a existir en el momento en que los ciudadanos estimen que los principios que guían a las autoridades y al régimen político están de acuerdo con los que ellos consideran correctos y apropiados. En última instancia, es una convicción moral acerca de la validez de aquéllos, lo que lleva a los ciudadanos a considerar obligatorias las decisiones que emanan de esas autoridades. En cuanto a la eficacia -que es otra noción que complementa la de legitimidad- está determinada por la satisfacción que los ciudadanos perciben que el CR brinda a sus demandas.

La confianza -otro ingrediente necesario- se va a lograr cuando los ciudadanos sientan que no necesitan controlar las actividades del CR, porque sus derechos e intereses son bien cuidados.

En todo este contexto hay una circunstancia que debe ser cuidada permanentemente: ya hemos hablado de la relación CR-Gobierno provincial, pero también es significativa

la relación que exista entre el CR y los Intendentes, considerados individualmente como responsables de las autonomías municipales.

Junto con estas consideraciones -que no agotan el tema- quisiera recordar algunas reflexiones que efectuara durante el desarrollo del Curso de Descentralización Regional respecto al enfoque territorial y, a partir de él, elaborar algunas ideas acerca de las funciones que debería cumplir el CR y que podrían introducirse en el Acta de Constitución.

Si unimos la razón y el rol del CR a los conceptos expresados de territorio (sobre todo el de territorio-proyecto) estamos abriendo una posibilidad cierta para llevar adelante el cambio institucional que transforme el desarrollo local en una nueva visión capaz de generar su propia praxis.

Quisiera aclarar que estoy utilizando el vocablo "institución" en su sentido más actual. Siguiendo a North, estoy usando institución como "reglas de juego" y, en ese sentido, totalmente distinta de lo que implica "organización". Esta aplicación del concepto "institución" es lo que dá sentido al necesario cambio "cultural", -que ya hemos comentado- porque este cambio se expresa en la alteración positiva, para nuestros fines, de las reglas de juego.

Durante el desarrollo de los Talleres hemos utilizado al concepto "territorio" como contrario al enfoque sectorial. En este sentido hemos considerado el territorio como un conjunto socioeconómico (así como político-institucional) integrado por hombres y mujeres, recursos, relaciones, conocimientos técnicos, etc. En otras palabras, este enfoque territorial nos aporta una visión "global" y nueva de la zona de intervención que sirve de base para definir un plan de acción local adaptado a la situación del territorio.

Muchos expertos que han tratado esta temática, se refieren como tema unificador a la "identidad territorial" que para ellos tiene, incluso, raíces históricas. El concepto de territorio no es un paradigma, no está fijo ni es universal. Lo que es cierto es que constituye una representación mental colectiva, basada en la integración de dimensiones geográficas, económicas, sociales, culturales, políticas, etc. que construimos a partir de las entidades (Municipios) que se integran para conformar esa

"realidad regional" que llamamos territorio. La identidad la definirán sus habitantes, en la medida de la ocurrencia de hechos que configuren o generen un sentimiento de pertenencia; también la definirán los intercambios con el entorno, es decir, con el mundo exterior que reflejan a su vez una determinada "imagen" del territorio.

¿Qué nos permite este concepto de territorio? El enfoque territorial hace posible que los agentes locales definan una política de desarrollo (y los planes, programas y proyectos consiguientes) a partir de las realidades, activos (puntos fuertes), dificultades (puntos débiles), necesidades y oportunidades de una zona determinada. Lo que quiero decir es que se basa en un enfoque global y concertado del territorio, y en la búsqueda de integración de los recursos locales (endógenos).

Ya afirmamos que oponemos el concepto territorio al enfoque sectorial. También podríamos decir que el enfoque territorial implica un enfoque global, opuesto al enfoque sectorial. El enfoque global exige tener en cuenta la realidad del territorio contando con los distintos componentes: medioambientales, económicos, sociales, culturales, políticos, etc. lo que requiere explorar todos los recursos existentes y potenciales del territorio, lo que implica, entre otras cosas, tener en cuenta categorías de población generalmente excluidas.

Todos estos conceptos así como el de concertación, perfil del territorio, capital territorial, etc. están incluidos en los apuntes del Taller de Regionalización y Desarrollo Local que entregara oportunamente.

Por supuesto que no estoy proponiendo, sobre todo en las primeras líneas, que utilicemos a la irracionalidad como método, pero creo que al diseñar la primera organización para el desarrollo (CR), debemos tener cuidado en no racionalizar excesivamente. Sobran ejemplos de que ese camino ha provocado más problemas que aportado beneficios. Si hacemos mucho hincapié en la eficiencia, y dirigimos los esfuerzos a diseñar con precisión los procesos internos del CR, seguramente vamos a disminuir las posibilidades de mejorar el impacto de sus resultados. Además, tenemos que recordar en este momento, que la consecuencia del exceso de reglas, estructuras y procedimientos asociados a una gestión lo que más seguramente provocan es lentitud y rigidez de las actividades de una organización que tiene que hacer su fuerte en

la flexibilidad y capacidad de adaptarse permanentemente a las cambiantes circunstancias internas y externas.

Creo que ya hemos comentado también la necesidad de no exagerar la presión por cuantificación (lo hemos afirmado cuando hablamos de diagnóstico) porque esto induce a una organización hacia una preocupación, casi excluyente, con la dimensión de la eficiencia productiva. En este caso en particular, ese concepto iría en detrimento de dimensiones realmente relevantes como el de la sostenibilidad, la calidad y la equidad.

Si ponemos mucho acento en la búsqueda y establecimiento de procesos de control, seguramente vamos a restar importancia a la creatividad y el resultado sería una organización -con su cultura- inadecuada para las opciones de una gestión flexible y participativa.

Dada la índole particular del CR -y volviendo a los conceptos de institución y de innovación- creo que el objetivo central del CR -o al menos uno de los más importantes- debería ser el de "organización social de la innovación", es decir, proveer un proceso semiestructurado de construcción y apropiación colectiva que permita a los actores involucrados -tanto los que están a favor como los que son indiferentes o se oponen a la iniciativa- expresar sus valores, negociar sus visiones e intereses, identificar y manejar sus conflictos, aportar su contribución a la iniciativa y desarrollarse en el proceso.

Así entramos de lleno en el concepto de gestión pública y abandonamos -para este propósito- el de administración pública. Conviene aclarar que hay un acuerdo, suficientemente extendido, acerca de considerar a la gestión como un proceso para el manejo dinámico de la interacción que ocurre entre la organización y su entorno relevante. En otras palabras, la gestión sería el manejo del cambio hacia adentro y hacia afuera de la organización. Y administración sería el manejo de los medios (recursos y factores) que hacen posible la gestión.

Sin olvidar al CONES, el CR es la primera organización plural de desarrollo que se crea. Y su labor fundamental tiene que ser la innovación institucional, es decir, la creación de

nuevas reglas de juego. Si no lo hace, siempre será un elemento extraño en un ámbito institucional que no lo contiene como expresión de una previa evolución interna.

Desde este punto de vista, las dos cosas que deben conseguirse es que el CR esté atento, en primer lugar, a la gestión en su contexto, lo que implica manejar conceptos cuyos significados deben ser negociados, validados y compartidos con los otros miembros de la organización y con los actores que participan o que definen el contexto. En segundo lugar tiene que perder vulnerabilidad y avanzar hacia la sostenibilidad institucional, lo que implica realizar cambios a veces profundos, en las reglas de juego de las organizaciones y, por lo tanto, en el orden de las cosas.

Coincidente con algo que ya mencionamos más arriba, podríamos afirmar que en toda organización pueden advertirse dos dimensiones: una institucional y otra organizacional. La dimensión institucional corresponde a su lado "blando"; es el conjunto de las reglas, formales e informales, que moldean la dinámica de la organización. La dimensión organizacional corresponde a su lado "duro": es la combinación de la arquitectura que define la distribución espacial de toda la infraestructura y de todos los recursos materiales (financieros, muebles, locales, etc.) con el conjunto de las personas que operan en la estructura funcional definida dentro de la arquitectura organizacional.

¿Qué es sostenibilidad institucional? Las organizaciones de desarrollo no existen en un vacío social, no son creadas para satisfacerse a sí mismas, ni pueden hacer simplemente lo que deseen. Para aportar al proceso de su propio desarrollo, la sociedad crea, financia, cambia, y a veces extingue las organizaciones. Entonces, la sostenibilidad institucional de una organización sólo puede ser comprendida en el contexto de la sociedad que la ha creado, que la financia y que necesita de lo que ésta es capaz de aportar por medio de sus funciones. Es una relación de compromiso recíproco.

El grado de sostenibilidad del CR estará en función del grado de apoyo político, institucional y financiero que logre y mantenga. Los actores del entorno van a apoyarla sólo si ellos son capaces de reconocer su credibilidad, legitimidad y contribución imprescindible y ésto será consecuencia del grado de satisfacción que obtengan esos

actores. Es evidente que ese grado de satisfacción estará determinado por la evaluación o comparación entre los aportes del CR y las exigencias y requerimientos específicos de los actores.

Si queremos decirlo más técnicamente, podríamos afirmar que la sostenibilidad institucional es un estado de reconocimiento social y de apoyo político, institucional y financiero logrado por una organización como resultado de un proceso de interacción y negociación permanentes con los actores claves de su entorno relevante.

Si esto es así, quiere decir que toda organización de desarrollo (el CR) que aspire a un alto grado de sostenibilidad, necesita un sistema de seguimiento permanente de los factores críticos externos que afectan, de forma sustantiva, el grado de sintonía con su entorno.

Desde el punto de vista de la gestión, los fines del CR deberían expresar, al menos, cuatro aspectos:

- Construir y compartir una visión de futuro
- Identificar y consolidar elementos orientadores de referencia para el logro de los objetivos que demanda esa visión de futuro
- Tomar decisiones coherentes con estos elementos de referencia asociados a esa visión de futuro
- Construir las condiciones para que esa visión de futuro se institucionalice (es decir, forme parte de las nuevas reglas de juego)

Creo que la elaboración del Acta Compromiso para iniciar la constitución del CR debería incluir -por parte de quienes estén presentes- una referencia a que el CR se inscribe en una dimensión estructural de arreglos para el Desarrollo Local que comenzó con los "organismos" generados en el Acta de Constitución de la UMDESCH.

No hay que olvidar que hay una decisión política pendiente respecto de dónde se va a conectar la actual Agencia Regional de Desarrollo.

En cuanto al articulado, en primer lugar debería hacerse una referencia a que el CR es un órgano colegiado y plural, de consulta, concertación, asesoría y apoyo técnico para....

En el mismo artículo u otro se debería mencionar que el CR es un mecanismo de consulta, concertación, asesoría y apoyo técnico mediante el cual se captarán las demandas, planteamientos y análisis reales de los sectores productivos públicos y privados, en el ámbito territorial de la UMDESCH, para elaboración de propuestas de solución, seguimiento y evaluación así como la concertación de acciones tendientes a impulsar el desarrollo integral de la Región.

Otra disposición (artículo) debería determinar que el CR no perseguirá propósitos de lucro ni preponderantemente económicos, y que en ningún caso se ocupará de asuntos políticos partidistas, electorales o religiosos ni deberá estar supeditado a influencias de tales procedencias (estas limitaciones podrían extenderse a los miembros directivos del Consejo)

Otra norma debería referir, con claridad, la relación del CR con el cuerpo de Intendentes, con la SPPER, y con el Gobierno provincial.

También deberían existir precisiones, si se puede, respecto de cuáles serán los recursos de que dispondrá el CR, en qué se utilizarán, los trámites para hacerlo y los responsables.

No se puede olvidar una cláusula que refiera cuándo y dónde se reunirán; y cuál será el mecanismo para adoptar decisiones.

Comisiones especiales realizadas

Además de los viajes efectuados con motivo de la realización de los Talleres con motivo del cumplimiento del Cronograma de Actividades, la Coordinación del Proyecto dispuso mi traslado a las Ciudades de Villa Angela y San Bernardo, los días 14 y 15 de Noviembre del 2002 para participar, en ambas ciudades, en reuniones con agentes locales, públicos y privados, para conversar acerca de la próxima constitución del Consejo Regional.

Los días 11 y 12 de ese mismo mes, participé de una reunión realizada en la SPPER que fuera convocada por el Señor Secretario y a la cual asistió la Coordinadora del Proyecto y otros funcionarios, para efectuar un análisis de las actividades realizadas hasta ese punto y considerar el Plan de Trabajo para el año 2003 sobre la base de comparar la experiencia del año 2002 y evaluar las necesidades para asegurar la marcha de las actividades que se encuentran en ejecución y que requieren apoyo de distinta naturaleza para su asentamiento.

ANEXO I
Evaluación de Talleres

**EVALUACION GENERAL
PROGRAMA DESARROLLO LOCAL
Año 2002 – Provincia del Chaco**

Talleres de “Promotores Sociales” y “Participación y Asociativismo”

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y marque con una “X” dentro del cuadrado, las opciones que considere más adecuadas

RESUMEN
Cantidad Participantes: **48** personas
Talleres N° **4 (17/10/02)**

1. ESPECTATIVAS INICIALES	%
a) Adquirir nuevos conocimientos	90
b) Obtener herramientas para solucionar problemas	90
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones	80
d) Interactuar con otros actores del desarrollo	70
e) Otros.....	—

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA	%
a) Fue adecuada a los contenidos	100
b) Fue adecuada al tamaño del grupo	100
c) Los elementos didácticos fueron adecuados	—
d) No fue adecuada	—

6. MOTIVACION	%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?	100
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?	80
c) No me sentí motivado	—

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS	%
a) Obtuve información sobre temas que no conocía	100
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocía	—
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés	80
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista	80
e) No obtuve ninguna información	—

5. CONOCIMIENTOS	%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local	90
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas	—

7. GRADO DE SATISFACCION	%
a) Está satisfecho	100
b) No está satisfecho	—

3. EQUIPO CONSULTOR	%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados	100
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada	100
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos	100
d) Crearon un clima propicio para la participación	80
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes	—
f) No cumplieron con las expectativas	—

8. ¿QUE MEJORARIA?	%
a) Mayor duración de las actividades	60
b) Menor duración de las actividades	—
c) Complementar con actividades más prácticas	40
d) Usar más métodos audiovisuales	—
e) Mejorar la organización logística	—

**EVALUACION GENERAL
PROGRAMA DESARROLLO LOCAL**

Año 2002 – Provincia del Chaco

Talleres de “Promotores Sociales” y “Participación y Asociativismo”

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y **marque con una “X”** dentro del casillero, las opciones que considere más adecuadas

RESUMEN
Cantidad Participantes: **40** personas
Talleres N° **5 (18/10/02)**

1. ESPECTATIVAS INICIALES		%
a) Adquirir nuevos conocimientos		100
b) Obtener herramientas para solucionar problemas		90
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones		90
d) Interactuar con otros actores del desarrollo		90
e) Otros.....		—

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS		%
a) Obtuve información sobre temas que no conocía		90
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocía		60
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés		90
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista		90
e) No obtuve ninguna información		—

3. EQUIPO CONSULTOR		%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados		100
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada		90
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos		90
d) Crearon un clima propicio para la participación		90
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes		60
f) No cumplieron con las expectativas		—

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA		%
a) Fue adecuada a los contenidos		100
b) Fue adecuada al tamaño del grupo		100
c) Los elementos didácticos fueron adecuados		100
d) No fue adecuada		—

5. CONOCIMIENTOS		%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local		
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas		—

8. ¿QUE MEJORARIA?		%
a) Mayor duración de las actividades		80
b) Menor duración de las actividades		—
c) Complementar con actividades más prácticas		60
d) Usar más métodos audiovisuales		—
e) Mejorar la organización logística		10

6. MOTIVACION		%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?		100
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?		90
c) No me sentí motivado		—

7. GRADO DE SATISFACCION		%
a) Está satisfecho		90
b) No está satisfecho		—

EVALUACION GENERAL
PROGRAMA DESARROLLO LOCAL
 Año 2002 – Provincia del Chaco

Talleres de “Promotores Sociales” y “Participación y Asociativismo”

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y **marque con una “X”** dentro del casillero, las opciones que considere más adecuadas

RESUMEN
 Cantidad Participantes: **38** personas
 Talleres N° **6**: (19/10/02)

1. ESPECTATIVAS INICIALES	%
a) Adquirir nuevos conocimientos	100
b) Obtener herramientas para solucionar problemas	100
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones	90
d) Interactuar con otros actores del desarrollo	70
e) Otros.....	—

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA	%
a) Fue adecuada a los contenidos	90
b) Fue adecuada al tamaño del grupo	90
c) Los elementos didácticos fueron adecuados	90
d) No fue adecuada	—

6. MOTIVACION	%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?	100
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?	90
c) No me sentí motivado	—

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS	%
a) Obtuve información sobre temas que no conocía	90
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocía	90
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés	90
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista	90
e) No obtuve ninguna información	—

5. CONOCIMIENTOS	%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local	90
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas	—

7. GRADO DE SATISFACCION	%
a) Está satisfecho	100
b) No está satisfecho	—

3. EQUIPO CONSULTOR	%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados	100
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada	90
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos	90
d) Crearon un clima propicio para la participación	90
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes	70
f) No cumplieron con las expectativas	—

8. ¿QUE MEJORARIA?	%
a) Mayor duración de las actividades	50
b) Menor duración de las actividades	—
c) Complementar con actividades más prácticas	80
d) Usar más métodos audiovisuales	—
e) Mejorar la organización logística	—

PROGRAMA DESARROLLO LOCAL

Año 2002 – Provincia del Chaco

28/10/02 TALLER 7: "Promotores Sociales" y "Participación y Asociativismo"

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y marque con una "X" dentro del casillero, las opciones que considere más adecuadas

1. ESPECTATIVAS INICIALES		%
a) Adquirir nuevos conocimientos	80	
b) Obtener herramientas para solucionar problemas	70	
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones	70	
d) Interactuar con otros actores del desarrollo	0	
e) Otros.....	0	

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA		%
a) Fue adecuada a los contenidos	100	
b) Fue adecuada al tamaño del grupo	30	
c) Los elementos didácticos fueron adecuados	90	
d) No fue adecuada	0	

6. MOTIVACION		%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?	80	
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?	90	
c) No me sentí motivado	0	

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS		%
a) Obtuve información sobre temas que no conocía	80	
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocía	90	
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés	70	
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista	70	
e) No obtuve ninguna información	0	

5. CONOCIMIENTOS		%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local	90	
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas	0	

7. GRADO DE SATISFACCION		%
a) Está satisfecho	100	
b) No está satisfecho	0	

3. EQUIPO CONSULTOR		%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados	80	
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada	90	
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos	70	
d) Crearon un clima propicio para la participación	90	
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes	90	
f) No cumplieron con las expectativas	0	

8. ¿QUE MEJORARIA?		%
a) Mayor duración de las actividades	60	
b) Menor duración de las actividades	0	
c) Complementar con actividades más prácticas	50	
d) Usar más métodos audiovisuales	10	
e) Mejorar la organización logística	20	

PROGRAMA DESARROLLO LOCAL

Año 2002 - Provincia del Chaco

29/10/02 - 8^{do} TALLER "Promotores Sociales y Participación y Asociativismo"

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y marque con una "X" dentro del casillero, las opciones que considere más adecuadas

1. ESPECTATIVAS INICIALES	%
a) Adquirir nuevos conocimientos	80
b) Obtener herramientas para solucionar problemas	70
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones	20
d) Interactuar con otros actores del desarrollo	30
e) Otros.....	0

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA	%
a) Fue adecuada a los contenidos	90
b) Fue adecuada al tamaño del grupo	20
c) Los elementos didácticos fueron adecuados	47
d) No fue adecuada	0

6. MOTIVACION	%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?	60
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?	93
c) No me sentí motivado	0

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS	%
a) Obtuve información sobre temas que no conocía	70
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocía	30
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés	52
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista	53
e) No obtuve ninguna información	0

5. CONOCIMIENTOS	%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local	98
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas	0

7. GRADO DE SATISFACCION	%
a) Está satisfecho	100
b) No está satisfecho	0

3. EQUIPO CONSULTOR	%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados	51
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada	60
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos	32
d) Crearon un clima propicio para la participación	70
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes	47
f) No cumplieron con las expectativas	0

8. ¿QUE MEJORARIA?	%
a) Mayor duración de las actividades	30
b) Menor duración de las actividades	18
c) Complementar con actividades más prácticas	50
d) Usar más métodos audiovisuales	20
e) Mejorar la organización logística	15

EVALUACION GENERAL
PROGRAMA DESARROLLO LOCAL
Año 2002 – Provincia del Chaco

30/10/02 - 9^{mo} TALLER "PROMOTORES SOCIALES" Y "PARTICIPACION Y ASOCIATIVIDAD"

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y marque con una "X" dentro del casillero, las opciones que considere más adecuadas

1. ESPECTATIVAS INICIALES	%
a) Adquirir nuevos conocimientos	100
b) Obtener herramientas para solucionar problemas	40
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones	70
d) Interactuar con otros actores del desarrollo	-
e) Otros.....	-

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA	%
a) Fue adecuada a los contenidos	90
b) Fue adecuada al tamaño del grupo	70
c) Los elementos didácticos fueron adecuados	70
d) No fue adecuada	-

6. MOTIVACION	%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?	100
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?	100
c) No me sentí motivado	-

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS	%
a) Obtuve información sobre temas que no conocía	90
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocía	90
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés	80
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista	70
e) No obtuve ninguna información	-

5. CONOCIMIENTOS	%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local	90
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas	-

7. GRADO DE SATISFACCION	%
a) Está satisfecho	100
b) No está satisfecho	-

3. EQUIPO CONSULTOR	%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados	90
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada	90
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos	90
d) Crearon un clima propicio para la participación	90
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes	-
f) No cumplieron con las expectativas	-

8. ¿QUE MEJORARIA?	%
a) Mayor duración de las actividades	20
b) Menor duración de las actividades	-
c) Complementar con actividades más prácticas	60
d) Usar más métodos audiovisuales	-
e) Mejorar la organización logística	-

PROGRAMA DESARROLLO LOCAL

Año 2002 – Provincia del Chaco

31/10/02 10^{ma} TALLER "Promotoras Sociales" y "Participación y Asociativismo"

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y marque con una "X" dentro del casillero, las opciones que considere más adecuadas

1. ESPECTATIVAS INICIALES	%
a) Adquirir nuevos conocimientos	100
b) Obtener herramientas para solucionar problemas	80
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones	80
d) Interactuar con otros actores del desarrollo	60
e) Otros.....	-

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA	%
a) Fue adecuada a los contenidos	90
b) Fue adecuada al tamaño del grupo	80
c) Los elementos didácticos fueron adecuados	60
d) No fue adecuada	-

6. MOTIVACION	%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?	100
b) El Consultor ¿ propicio un clima de confianza y cordialidad?	-
c) No me senti motivado	-

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS	%
a) Obtuve información sobre temas que no conocia	90
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocia	80
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés	80
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista	-
e) No obtuve ninguna información	-

5. CONOCIMIENTOS	%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local	90
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas	-

7. GRADO DE SATISFACCION	%
a) Está satisfecho	100
b) No está satisfecho	-

3. EQUIPO CONSULTOR	%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados	100
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada	90
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos	90
d) Crearon un clima propicio para la participación	90
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes	-
f) No cumplieron con las expectativas	-

8. ¿QUE MEJORARIA?	%
a) Mayor duración de las actividades	40
b) Menor duración de las actividades	-
c) Complementar con actividades más prácticas	40
d) Usar más métodos audiovisuales	-
e) Mejorar la organización logística	-

EVALUACION GENERAL
PROGRAMA DESARROLLO LOCAL
 Año 2002 – Provincia del Chaco

01/11/02- 11 TALLER "Participación y Asociativismo" - "Premiadas Sociales"

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y marque con una "X" dentro del casillero, las opciones que considere más adecuadas

1. ESPECTATIVAS INICIALES		%
a) Adquirir nuevos conocimientos	<input checked="" type="checkbox"/>	100
b) Obtener herramientas para solucionar problemas	<input checked="" type="checkbox"/>	80
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones	<input checked="" type="checkbox"/>	80
d) Interactuar con otros actores del desarrollo	<input checked="" type="checkbox"/>	80
e) Otros.....	<input type="checkbox"/>	

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA		%
a) Fue adecuada a los contenidos	<input checked="" type="checkbox"/>	100
b) Fue adecuada al tamaño del grupo	<input type="checkbox"/>	
c) Los elementos didácticos fueron adecuados	<input checked="" type="checkbox"/>	40
d) No fue adecuada	<input type="checkbox"/>	

6. MOTIVACION		%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?	<input checked="" type="checkbox"/>	100
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?	<input checked="" type="checkbox"/>	90
c) No me senti motivado	<input type="checkbox"/>	

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS		%
a) Obtuve información sobre temas que no conocia	<input checked="" type="checkbox"/>	100
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocia	<input type="checkbox"/>	-
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés	<input checked="" type="checkbox"/>	80
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista	<input checked="" type="checkbox"/>	80
e) No obtuve ninguna información	<input type="checkbox"/>	-

5. CONOCIMIENTOS		%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local	<input checked="" type="checkbox"/>	100
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas	<input type="checkbox"/>	-

7. GRADO DE SATISFACCION		%
a) Está satisfecho	<input checked="" type="checkbox"/>	100
b) No está satisfecho	<input type="checkbox"/>	-

3. EQUIPO CONSULTOR		%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados	<input checked="" type="checkbox"/>	90
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada	<input checked="" type="checkbox"/>	90
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos	<input checked="" type="checkbox"/>	90
d) Crearon un clima propicio para la participación	<input checked="" type="checkbox"/>	90
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes	<input type="checkbox"/>	
f) No cumplieron con las expectativas	<input type="checkbox"/>	

8. ¿QUE MEJORARIA?		%
a) Mayor duración de las actividades	<input checked="" type="checkbox"/>	30
b) Menor duración de las actividades	<input type="checkbox"/>	-
c) Complementar con actividades más prácticas	<input checked="" type="checkbox"/>	40
d) Usar más métodos audiovisuales	<input type="checkbox"/>	-
e) Mejorar la organización logística	<input type="checkbox"/>	-

PROGRAMA DESARROLLO LOCAL

Año 2002 – Provincia del Chaco

02/11/02 - 12 Taller: "Premisas Sociales y Participación y Asociativismo"

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y **marque con una "X" dentro del casillero**, las opciones que considere más adecuadas

1. ESPECTATIVAS INICIALES	%
a) Adquirir nuevos conocimientos	90
b) Obtener herramientas para solucionar problemas	90
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones	80
d) Interactuar con otros actores del desarrollo	
e) Otros.....	

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA	%
a) Fue adecuada a los contenidos	100
b) Fue adecuada al tamaño del grupo	100
c) Los elementos didácticos fueron adecuados	100
d) No fue adecuada	-

6. MOTIVACION	%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?	100
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?	90
c) No me sentí motivado	-

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS	%
a) Obtuve información sobre temas que no conocía	90
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocía	90
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés	100
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista	-
e) No obtuve ninguna información	-

5. CONOCIMIENTOS	%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local	100
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas	-

7. GRADO DE SATISFACCION	%
a) Está satisfecho	100
b) No está satisfecho	-

3. EQUIPO CONSULTOR	%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados	100
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada	90
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos	90
d) Crearon un clima propicio para la participación	90
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes	-
f) No cumplieron con las expectativas	-

8. ¿QUE MEJORARIA?	%
a) Mayor duración de las actividades	50
b) Menor duración de las actividades	-
c) Complementar con actividades más prácticas	80
d) Usar más métodos audiovisuales	-
e) Mejorar la organización logística	-

**EVALUACION GENERAL
PROGRAMA DESARROLLO LOCAL
Año 2002 – Provincia del Chaco**

Talleres de “Promotores Sociales” y “Participación y Asociativismo”

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y marque con una “X” dentro del casillero, las opciones que considere más adecuadas

RESUMEN
Cantidad Participantes: 50 personas
Talleres N° 1 (14/10/2002)

1. ESPECTATIVAS INICIALES		o/
a) Adquirir nuevos conocimientos		90
b) Obtener herramientas para solucionar problemas		80
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones		80
d) Interactuar con otros actores del desarrollo		-
e) Otros.....		-

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS		o/
a) Obtuve información sobre temas que no conocía		90
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocía		96
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés		100
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista		-
e) No obtuve ninguna información		-

3. EQUIPO CONSULTOR		o/
a) Demostraron solvencia en los temas tratados		100
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada		100
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos		100
d) Crearon un clima propicio para la participación		100
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes		-
f) No cumplieron con las expectativas		-

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA		o/
a) Fue adecuada a los contenidos		100
b) Fue adecuada al tamaño del grupo		100
c) Los elementos didácticos fueron adecuados		100
d) No fue adecuada		-

5. CONOCIMIENTOS		o/
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local		90
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas		-

8. ¿QUE MEJORARIA?		o/
a) Mayor duración de las actividades		60
b) Menor duración de las actividades		-
c) Complementar con actividades más prácticas		80
d) Usar más métodos audiovisuales		-
e) Mejorar la organización logística		-

6. MOTIVACION		o/
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?		100
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?		90
c) No me sentí motivado		-

7. GRADO DE SATISFACCION		o/
a) Está satisfecho		100
b) No está satisfecho		-

**EVALUACION GENERAL
PROGRAMA DESARROLLO LOCAL
Año 2002 – Provincia del Chaco**

Talleres de “Promotores Sociales” y “Participación y Asociativismo”

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y **marque con una “X”** dentro del casillero, las opciones que considere más adecuadas

RESUMEN
Cantidad Participantes: **49** personas
Talleres N° **2** / **15/10/02**

1. ESPECTATIVAS INICIALES		%
a) Adquirir nuevos conocimientos		90
b) Obtener herramientas para solucionar problemas		90
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones		90
d) Interactuar con otros actores del desarrollo		60
e) Otros.....		-

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA		%
a) Fue adecuada a los contenidos		100
b) Fue adecuada al tamaño del grupo		90
c) Los elementos didácticos fueron adecuados		100
d) No fue adecuada		-

6. MOTIVACION		%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?		100
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?		100
c) No me sentí motivado		-

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS		%
a) Obtuve información sobre temas que no conocía		90
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocía		90
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés		80
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista		-
e) No obtuve ninguna información		-

5. CONOCIMIENTOS		%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local		98
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas		-

7. GRADO DE SATISFACCION		%
a) Está satisfecho		100
b) No está satisfecho		-

3. EQUIPO CONSULTOR		%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados		100
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada		90
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos		90
d) Crearon un clima propicio para la participación		90
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes		90
f) No cumplieron con las expectativas		-

8. ¿QUE MEJORARIA?		%
a) Mayor duración de las actividades		80
b) Menor duración de las actividades		-
c) Complementar con actividades más prácticas		80
d) Usar más métodos audiovisuales		-
e) Mejorar la organización logística		-

**EVALUACION GENERAL
PROGRAMA DESARROLLO LOCAL**

Año 2002 – Provincia del Chaco

Talleres de “Promotores Sociales” y “Participación y Asociativismo”

INSTRUCCIONES: Para mejorar el servicio, le solicitamos que conteste de manera sincera, el cuestionario que a continuación le presentamos. Lea cuidadosamente las siguientes preguntas y marque con una “X” dentro del casillero, las opciones que considere más adecuadas

RESUMEN

Cantidad Participantes: **50** personas
Talleres N° **3** (16/10/02)

1. ESPECTATIVAS INICIALES	%
a) Adquirir nuevos conocimientos	100
b) Obtener herramientas para solucionar problemas	80
c) Encontrar un ámbito para discutir problemas y soluciones	80
d) Interactuar con otros actores del desarrollo	70
e) Otros.....	-

2. DESARROLLO DE CONTENIDOS	%
a) Obtuve información sobre temas que no conocía	90
b) Obtuve información novedosa sobre temas que ya conocía	50
c) Me permitieron reflexionar sobre temas de interés	90
d) Me permitieron reflexionar sobre temas del desarrollo desde un nuevo punto de vista	80
e) No obtuve ninguna información	-

3. EQUIPO CONSULTOR	%
a) Demostraron solvencia en los temas tratados	90
b) Expusieron los temas en forma clara y ordenada	90
c) Demostraron habilidad para presentar ejemplos prácticos	100
d) Crearon un clima propicio para la participación	90
e) Interpretaron los planteamientos de los participantes	-
f) No cumplieron con las expectativas	-

4. METODOLOGIA DE ENSEÑANZA	%
a) Fue adecuada a los contenidos	100
b) Fue adecuada al tamaño del grupo	-
c) Los elementos didácticos fueron adecuados	90
d) No fue adecuada	-

5. CONOCIMIENTOS	%
a) Los conocimientos adquiridos le servirán para resolver los problemas que presenta el Desarrollo Local	100
b) No le sirven los conocimientos para resolver problemas	-

8. ¿QUE MEJORARIA?	%
a) Mayor duración de las actividades	50
b) Menor duración de las actividades	-
c) Complementar con actividades más prácticas	50
d) Usar más métodos audiovisuales	-
e) Mejorar la organización logística	-

6. MOTIVACION	%
a) El Consultor ¿ motivó a los participantes para que razonaran sobre los temas expuestos?	100
b) El Consultor ¿ propició un clima de confianza y cordialidad?	-
c) No me sentí motivado	-

7. GRADO DE SATISFACCION	%
a) Está satisfecho	100
b) No está satisfecho	-

INFORME FINAL

El objetivo general del Plan de Trabajo fue claramente definido en el contrato respectivo:

“Generar y fortalecer las condiciones necesarias para que las Instituciones Municipales y la sociedad civil de las microregiones se conviertan en gestores del desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de sus territorios mediante la articulación de sus recursos endógenos.”

Este objetivo conviene a las distintas actividades que está desarrollando el Gobierno de la Provincia a través de la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER) en pro de establecer y operar un sistema de Desarrollo Local bajo el nombre de Plan de Regionalización y Desarrollo Local.

En el caso particular de las tareas a mi cargo, éstas apuntaban centralmente a un programa de actividades de capacitación en Desarrollo Local. Se efectuaron en el período de este contrato tres tareas:

1. **Taller de Sensibilización y Percepción Cualitativa**, cuyo objetivo era sensibilizar a los actores sociales, públicos y privados de las Localidades seleccionadas, respecto de los métodos y ventajas de la constitución de las Microregiones para la definición y gestión de un Proyecto de Desarrollo Local Integrado y Sustentable
Esta tarea fue cumplida a través de Cursos-Talleres participativos cuyo desarrollo y resultados figuran en mi Primer Informe.
2. **Taller de Capacitación, Participación y Asociativismo**, cuyo objetivo era internalizar en la comunidad en general que el asociativismo es una modalidad dinámica de la vida local que construye un “compromiso compartido” para el crecimiento de la sociedad y una de las estrategias más importantes para poder ampliar las posibilidades de aumentar la escala para diferentes aspectos, ya sean los relacionados a las instituciones municipales como aquellos comprendidos en el desarrollo económico de la comunidad

Esta tarea se inició en el período que corresponde a mi Primer Informe y finalizó en el mes de Noviembre del 2002. En el transcurso de su ejecución, las autoridades provinciales dispusieron algunas modificaciones al programa de talleres que mencionaré en el punto siguiente.

- 3. Talleres de Capacitación y Fortalecimiento a Promotores Locales,** cuyo objetivo era fortalecer las capacidades de los promotores locales para llevar adelante los procesos de sensibilización hacia los actores sociales, las nuevas formas de planificación y las estrategias de participación y asociativismo como mecanismos permanentes de sostenibilidad para la definición y gestión de un Proyecto de Desarrollo Local Integrado y Sustentable.

El primer taller correspondiente a esta tarea se dictó durante los días 2 y 3 de Septiembre y, por esa circunstancia, está incluido en mi Primer Informe.

Para todos estos Talleres se preparó material especial de lectura que fue incluido como Anexo en mi Primer Informe

Como ya mencionara en mi 2º Informe Parcial que cubre el período 1-10 al 31-12, en los últimos días del mes de Septiembre se realizó en la SPPER una reunión bajo la dirección de la Coordinadora del Programa Lic. Gladys de Fontana con la participación de los Gerentes de Desarrollo de cada una de las Regiones establecidas. La preocupación se refería a las posibilidades de ampliar la capacitación prevista en las Tareas 2 y 3 a todas las Regiones, unificando los programas diseñados para cada una de estas tareas.

Tal como lo expresara en mi Informe anterior, la decisión de las autoridades fue aumentar la cantidad de Talleres a doce (12) y cubrir de esta manera las demandas de las Regiones en un esfuerzo que implicó duplicar la cantidad de días previstos para mi estadía en la Provincia.

a. Consideraciones estratégicas utilizadas en el desarrollo metodológico de los Talleres

En el diseño y construcción del material destinado a los cursos; y durante el avance de los mismos, se tuvieron en cuenta los procesos de investigación-experimentación y de aprendizaje-transferencia. Estos procesos aparecen durante el lanzamiento de nuevas actividades así como de las intervenciones para el desarrollo local que se basan en planteamientos territoriales, participativos, integrados, organizados en torno a un consenso asociativo y en la creación de redes. En particular cuando, como en nuestro caso, hay una fuerte influencia de las zonas rurales, es necesario elaborar y transmitir nuevos conceptos y planteamientos que, a su vez, generan nuevas necesidades en materia de transferencia de conocimientos.

A partir de asumir estas circunstancias, resulta necesario recalcar los vínculos existentes entre los distintos ámbitos de actividad y la interdependencia entre factores demográficos, económicos, sociales y culturales. Esto incita a revisar las estrategias de desarrollo de las experiencias de capacitación a la luz de las características específicas de cada territorio. La revisión de las estrategias -o mejor dicho transmitir conocimientos y despertar inquietudes para realizar esta tarea- llevó a incluir en los cursos el análisis sobre la marginación territorial, fenómeno que ha adquirido creciente amplitud. Las experiencias muestran, de forma cada vez más patente, que los planteamientos sectoriales son insuficientes para asumir plenamente esta evolución y para definir estrategias adecuadas que permitan encontrar salidas viables que, a su vez, deben ser estratégicas.

En primer lugar se abordó el problema de adquisición de conocimientos, tal y como se lo vé hoy en día, a la luz de planteamientos integrados y de la necesidad que tienen los territorios regionales de ser competitivos. Para lograrlo, durante los Talleres se insistió extensamente acerca de que, en el marco conceptual del desarrollo "local", "endógeno" y en un contexto de "globalización" y de "descentralización", es la experimentación "in situ" -a escala real- y el trabajo en red, lo que suele prevalecer en el proceso de transferencia de conocimientos y de producción de nuevas competencias.

Con los actores destinatarios de los Talleres -de los que se pretende que actúen todos como “promotores” del Programa de Regionalización y Desarrollo Local o, al menos, como propagadores informados de sus propósitos y contenidos -en cuanto hacen a dicho programa- se desarrollaron métodos de análisis que permiten identificar las distintas modalidades mediante las cuales se consolida una sociedad local que es capaz de aprender y aprende.

En materia de Desarrollo Local, los procesos de aprendizaje y de adquisición de conocimientos son omnipresentes. Toman distintas formas que pueden ir desde la valorización de los conocimientos locales hasta la experimentación y la investigación, pasando por la transferencia de conocimientos. En el desarrollo de la actividad de los Talleres, se puso especial énfasis en la aceptación de que estas formas son interdependientes, difíciles de separar y de distinguir de los procesos de desarrollo propiamente dichos.

Durante el tratamiento de las temáticas abordadas en cada una de las reuniones, se trató de evitar el caer en formas de transmisión “descendente” de los conocimientos que fueran muy utilizadas durante la época en que atender a la evolución de los territorios giraba en un marco conceptual dominado por el desarrollo sectorial y por una gestión institucional muy centralizada.

Atendiendo al marco conceptual -que hemos descripto más arriba- en que presentamos el Desarrollo Local, es necesario apelar a formas de aprendizaje basadas en la experimentación en condiciones reales -una combinación novedosa de los recursos y del trabajo en red- que fue utilizada en el diseño de los casos y en la discusión provocada con los participantes acerca de cada uno de los aspectos de los conocimientos que se pretende transferir.

En este contexto, tanto la transmisión de conocimientos como la investigación que están al servicio del Desarrollo Local, se ven abocadas a asumir no sólo su misión tradicional de producir resultados que se puedan aplicar de forma generalizada al apoyo de iniciativas centralizadas sino, también, que se incorporen visiblemente las especificidades locales con el fin de generar estrategias territoriales diferenciadas.

Un aspecto importante que se tuvo en consideración al definir los contenidos y modalidades de estos Talleres fue que, en un contexto crítico como el actual, ya no se pueden aplicar en cualquier lugar las soluciones normalizadas, es decir, los paquetes tecnológicos. Es imprescindible encontrar respuestas “a la medida” adaptadas a cada contexto particular. Así se plantea el marco del desarrollo endógeno, basado en la aplicación de estrategias territoriales diferenciadas en las que el aprendizaje y la integración de nuevos conocimientos se inscriben en proyectos concebidos y asumidos a nivel local. En este esquema, el aprendizaje se apoya en el descubrimiento del potencial que ofrecen los recursos locales y ya no sólo en la oferta de conocimientos que puede proveer el mercado. El aprendizaje también adquiere la forma de una experimentación directa: “aprender haciendo”.

Los participantes recibieron permanentemente estímulos para incorporar la necesidad de que en cada territorio surjan soluciones endógenas. De hecho, en el planteamiento propuesto por la iniciativa de Regionalización y Desarrollo Local, existen dos características que favorecen particularmente el proceso de aprendizaje:

1. **El carácter local:** el Programa en ejecución ofrece a los agentes del territorio la oportunidad -a través de estos Talleres y otros que deberán acompañarlos- de concebir ellos mismos un proyecto de desarrollo, de ejecutarlo, de acompañarlo, de sacar una serie de enseñanzas y de mejorarlo progresivamente
2. **El carácter participativo y de asociativismo:** tal como se insiste reiteradamente en el desarrollo de estos Talleres, la asociación local permite una amplia integración de los agentes privados y públicos, incluso mayor de lo que podrían conseguir las autoridades locales por sí solas. Se trata de un proceso de aprendizaje colectivo que permite el surgimiento de una “inteligencia territorial” y que implica la creación de conocimientos y referencias comunes.

La participación y la asociación -asociativismo- son temáticas tratadas específicamente en el segundo de los Talleres realizados. Estos aspectos -centrales al Desarrollo Local- se encuentran en los diversos materiales de lectura elaborados para los participantes.

a.1 El tema unificador

Entre los elementos que podemos considerar como incentivos para el Desarrollo Local, se trató extensamente la problemática de los “temas unificadores”, cuya elección para construir una estrategia de desarrollo puede resultar eficaz si la elección se hace a partir de una gestión participativa, integrada y abierta a los cambios.

En el concepto de “tema” existe un elemento fundamentalmente abierto, que aporta imaginación, creatividad e iniciativa, aunque implica sin embargo algunas obligaciones, como son conservar un vínculo con la idea inicial y respetar una línea de orientación general.

En cuanto al adjetivo “unificador”, significa que la idea que encierra el tema sólo se puede concretar con la ayuda de varios agentes con intereses distintos que, tomados por separado, no son lo suficientemente visibles ni viables para lanzar un proyecto, una actividad o una empresa común. La idea es que en cada uno de los territorios chaqueños, existen conocimientos especializados, recursos culturales, naturales, etc. que tienen dimensiones insuficientes para poder afirmarse. Si no se los atiende y se evita su marginación, estos conocimientos especializados y recursos pueden acabar desapareciendo, siendo que podrían -y pueden- convertirse en puntos fuertes del territorio a través de su valorización.

El tema “fuerte”, unificador, es una idea que aporta revitalización, dinamismo, nuevas imágenes, nuevas dimensiones, nuevos mercados. El enfoque “temático” es una estrategia que sólo puede concretarse con la adhesión colectiva de los agentes y con la integración de múltiples elementos dispersos en los territorios. En otras palabras, un tema unificador no puede generar exclusión sino, por el contrario, agrupar a todos los agentes del territorio, facilitando al mismo tiempo la integración entre los sectores de actividad. Y aquí está el mayor desafío: conciliar el enfoque temático con el enfoque integrado.

La construcción de un tema unificador forma parte de la reflexión sobre la evolución del territorio. Su objetivo es consolidar la creación de un “territorio-

proyecto” y constituye, ante todo, un ejercicio de acuerdo democrático que pondera tanto los componentes visibles y dominantes como los componentes ocultos de un territorio. Se trata de un recorrido colectivo que combina animación, reflexión sobre ideas comunes y reorganización de los recursos humanos y económicos en torno a un gran objetivo compartido. Es, evidentemente, un proceso que exige mucho tiempo y esfuerzo pero que, sin embargo, debe demostrar su viabilidad a corto plazo para poder despertar y mantener el interés de los agentes. Esta alianza, entre el corto plazo y los efectos multiplicadores previstos a más largo plazo, debe ser determinante en la elección del tema unificador. Así, la construcción de un tema unificador implica, en principio, la identificación de una particularidad - existente o por construir en el territorio- que responda a estas necesidades. El origen de un tema unificador puede ser una intervención pública cuya meta sea transformar un denominador común “de interés superior” en incentivo de desarrollo y de coherencia.

Un tema necesita enraizarse en la conciencia colectiva para desarrollarse plenamente y producir resultados. ¿Cómo se puede lograr que este tema se incorpore a las diferentes voluntades existentes y lograr que éstas converjan hacia la aceptación de una nueva dimensión colectiva?

En el contenido de los Talleres se procuró demostrar que es necesario un trabajo de animación y concertación en el que se preste suma atención a los intereses individuales. En otros casos, se trata de una labor basada en la imaginación de los agentes y de las instituciones, que permite pasar de la idea de base a proyectos comunes. Esto suele requerir la realización de una investigación u otra iniciativa de enriquecimiento de la idea para acompañar el proceso. A veces, un solo tema no basta para acercar a todos los agentes del territorio. Pueden necesitarse varios temas o subtemas unificadores, que deben tener vínculos entre sí y formar parte de una estrategia de desarrollo integrado.

Más que el propio tema unificador, es el proceso colectivo de construcción del tema o de los temas, lo que aporta desarrollo. Así, un mismo tema puede carecer totalmente de efecto estimulante si lo imponen varios individuos o instituciones, mientras que puede aportar nuevas dinámicas sociales y económicas si procede

claramente de todos los agentes locales. En ese sentido, el tema unificador elaborado en un enfoque “ascendente” –tema tratado en los Talleres- y flexible, constituye un formidable incentivo de desarrollo. Es, ante todo, un catalizador para la creación de vínculos entre agentes, entre sectores de actividad y aún entre territorios en el marco de redes temáticas. También es el hilo conductor de procesos de aprendizaje y de acumulación de conocimientos. El tema unificador hace aparecer nuevos ciclos de aprendizaje a través de una combinación inusitada de factores y sectores; y a través de la adhesión a un proyecto de interés común, que lleva a crear a escala local un conocimiento articulado y sistematizado en torno a referencias comunes.

En el medio rural, donde la población y los recursos están dispersos, la organización del desarrollo en torno a un tema unificador puede jugar un papel crucial para transmitir un nuevo impulso a zonas frecuentemente en crisis.

a.2 La cultura como incentivo para el desarrollo

Las diferencias existentes entre regiones, localidades, pueblos, entre generaciones y grupos sociales son, sobre todo, diferencias culturales. ¿No sería más conveniente intentar consolidar y promover dichas diferencias, en lugar de forzar su desaparición, o de dejarlas que desaparezcan?

El desarrollo cultural debe ser considerado como un verdadero motor del desarrollo económico y social. A pesar de la globalización que afecta a las comunicaciones y a los intercambios, el recogimiento hacia culturas específicas es hoy, a menudo, el origen o el pretexto de diversos conflictos territoriales. Sin duda, las diferencias culturales localizadas preparan o generan, a veces, competiciones y competencias que justifican rivalidades momentáneas, entre ciudades, pueblos y barrios: estas pueden servir para encauzar las pasiones individuales y colectivas que no encuentran aplicación.

Por el contrario, la búsqueda o la reconstrucción de una identidad territorial constituye la razón evidente de individuos, de grupos, de localidades y de espacios motivados por un deseo de situarse, de enlazarse y hechar raíces en una sociedad

sin rumbo o que se percibe como tal. De esta manera en particular la connotación regional cultural es reconocida por todos, a través de las especificidades legadas por el pasado y que se encuentran aún vivas: el acento, el habla regional, los gustos, los comportamientos colectivos e individuales, etc.

Hay numerosos hechos, diversas experiencias que parecen demostrar que, hoy en día, la era de la uniformización, impuesta en nombre de la igualdad y que produjo sus frutos, ha terminado o está terminando. Ese mismo análisis señala suficientemente que ahora hay que mantener o volver a encontrar la diversidad que es toda una riqueza. ¿No es acaso esta diversidad la ventaja principal de la oferta cultural local?

Cuando como en nuestro caso, los territorios incluyen preponderantemente zonas rurales, es posible encontrar un verdadero filón de culturas latentes o patentes, originales casi siempre. Ya hemos afirmado, líneas más arriba, que estas diferencias entre regiones y pueblos, entre generaciones y grupos sociales, son diferencias culturales y que, en lugar de ignorarlas, tratar de hacerlas desaparecer o abandonarlas para que desaparezcan, es más conveniente consolidarlas y promoverlas, es decir, cultivar las diferencias. Por esta razón una política cultural para el desarrollo debe ser una política adaptada, selectiva, decidida lo más cerca que sea posible del "terreno". Con la preocupación constante de que el objetivo de las repercusiones económicas no oculte el del estímulo de las comunidades, de la gente, de los individuos en sí mismos, el deseo de cultura.

Poco se discute ya que el desarrollo local es el resultado de la sinergia de las fuerzas y de las capacidades locales con los medios exógenos, inversiones privadas o créditos públicos. Esto, que es válido para todos los sectores, también lo es para la cultura: en la dinámica de ese sistema que llamamos Desarrollo, el sector cultural se encuentra estrechamente vinculado a los demás, a la iniciativa local, al potencial humano, a la política, etc. En forma muy simple y acertada, podemos decir que la cultura, a este nivel, comprende el patrimonio, la naturaleza y la creación.

Los contenidos que revelan la importancia de la consideración y el respeto -también el uso- de los recursos culturales forman parte de todo el programa de los Talleres.

a.3 Innovación

En la esencia del mensaje que se intenta compartir a través de los Cursos-Talleres, existen varios conceptos centrales -algunos se acaban de desarrollar más arriba- entre los cuales merece destacarse la idea de innovación, presentada como un concepto destinado a fomentar operaciones innovadoras, demostrativas y transferibles que ilustren los nuevos caminos que pueden utilizarse para el Desarrollo Local.

Se pretendió lograr que los participantes se apropien de la necesidad de definir y llevar a cabo: acciones destinadas a renovar y modernizar los métodos de valorización de los recursos locales; medidas no tenidas en cuenta por las otras políticas o medidas complementarias de otros programas que se estén desarrollando en el territorio de la región; acciones que ofrezcan respuestas endógenas a las debilidades de los problemas del territorio regional; innovaciones tecnológicas tales como nuevos productos, nuevos métodos, nuevas formas de organización, nuevos mercados, etc.

La aceptación de trabajar en la innovación, supone adoptar un estado de ánimo diferente y emprender un proceso que consiste en:

- Cuestionar las percepciones, los acerbos y las certezas; y forjar una visión global de los recursos, las potencialidades y expectativas, basándose en el enfoque territorial, asociativo y ascendente
- Transformar las mentalidades y las prácticas, por ejemplo: valorizar los recursos endógenos, en vez de explotarlos sin medir el impacto de esta explotación en la capacidad de

renovación del recurso; basarse en el reconocimiento de la cultura local para fortalecer las identidades colectivas, etc.

- Impulsar procesos de aprendizaje favoreciendo los intercambios, en particular, mediante acciones de formación y desarrollo, la participación en la determinación de los criterios de selección de los proyectos, etc.
- Facilitar la experimentación de soluciones en pequeña escala que impliquen costos limitados, antes de pasar a una escala superior. El término “piloto”, más aún que el término “innovador”, implica el concepto de transferibilidad. Sin embargo, es aquí donde el planteamiento innovador puede encontrar sus límites: la dificultad de aplicar en un contexto más amplio, experiencias que han resultado válidas en situaciones particulares.
- Asociar elementos aparentemente poco compatibles como conciliar medio ambiente y desarrollo económico, integrarse al conjunto de normas productivas nacionales preservando, al mismo tiempo, las especificidades locales, etc. Este esfuerzo puede ayudar a superar desventajas, a romper cadenas, a liberar las economías locales con desventajas derivadas de la dispersión de los recursos y de un apoyo institucional fragmentado

Las conversaciones con los participantes y la realización de algunos casos concretos, completados y discutidos durante los talleres, afirmó la idea de que la innovación es un proceso que tiene tres componentes fundamentales: la dimensión temporal, que se puede asimilar a un ciclo de proyecto; la dimensión social y la dimensión colectiva.

La dimensión temporal de un proyecto, de un producto o de un servicio se presentó como un ciclo de vida que se puede dividir en cinco fases: a) nueva percepción del territorio; b) formalización de la idea; c) definición de un proyecto; d) realización de un proyecto; y finalmente e) consolidación y viabilidad del proyecto.

Desde un punto de vista social, el proceso implica por lo menos:

- Confrontación entre los aspectos local y global, que parte de contemplar el territorio desde una nueva perspectiva, particularmente respecto de poner en valor los elementos específicos del mismo
- Creación de mecanismos de aprendizaje, ya que la innovación siempre requiere fijar y sistematizar nuevos conocimientos, tanto informales -como resultado de las acciones de los agentes implicados-; o formales mediante actividades de formación específicas
- Negociación entre agentes y/o instituciones
- Generación de nuevas referencias comunes que permiten compartir elementos entre todos los componentes del grupo social, que ayudan a determinar el comportamiento de cada uno dentro del grupo
- Cambio en las reglas de juego. La introducción de innovaciones en productos, servicios, en las formas de realizarlos o de introducirlos en los mercados siempre implica alteraciones en las formas de relación -participación- , organización y gestión que deben ser considerados en cuanto verdaderos cambios en las reglas de juego.

De estas dos dimensiones, resulta la dimensión colectiva, en cuya construcción el proceso de innovación tiene un efecto propulsor. La innovación es, en primer lugar, virtual o inexistente e incluso desencadenante de polémicas. En esta etapa es cuando deben adoptarse decisiones importantes sobre investigación, capacitación, estrategia política, asignación de recursos..

El proyecto innovador resultará perfilado con la competencia y la determinación de los agentes intervinientes y así arraigará en el lugar y generará alianzas o articulaciones que no podrán ponerse en entredicho más tarde, al menos no por

completo. De esta manera, la innovación tiende a estabilizarse progresivamente que es el sentido que se ofreció a través de los contenidos del programa.

a.4 Territorio-proyecto

Para los propósitos del Programa de Regionalización y Desarrollo Local y por tanto para estos Talleres, el concepto de territorio implica un espacio que es fuente de recursos naturales y materias primas, y soporte de adicionales económicos; con una población que, con base en un cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, formando un entramado socio-económico complejo. En ese espacio hay uno o varios asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior mediante el intercambio de personas, mercancías e información a través de canales de relación.

Finalmente, hay un conjunto de organizaciones públicas y privadas que vertebran y articulan el funcionamiento del sistema, operando en un marco jurídico determinado.

Al invitar a los agentes públicos y privados, organizados bajo formas de asociación local (territorial), a concebir un programa de desarrollo para su territorio, negociado globalmente con las autoridades provinciales interesadas, se introduce un enfoque ignorado hasta la fecha en las zonas rurales o limitado a políticas de desarrollo de carácter muy sectorial. Es una verdadera propuesta holística y está a tono con los tiempos.

La introducción del concepto de "territorio-proyecto" permite rebasar las limitaciones socio-económico-políticas que enmarcan el concepto del territorio como unidad administrativa, explorando nuevas vías de desarrollo. Este enfoque territorial - naturalmente participativo- permite que los agentes expresen sus conocimientos, sus expectativas, sus conflictos y, también, su capacidad de construir acciones colectivas y de organizarse en torno a nuevas ideas. La puesta en común de planteamientos diversificados, incluso conflictivos, de los distintos agentes permite una lectura más compleja, rica y coherente, del espacio territorial y, sobre todo, permite aprehender los rasgos culturales que definen al territorio entre los que son

muy importantes sus características uinstitucionales es decir, las “reglas de juego” que permiten armar un proyecto común.

Está claro que el éxito o el fracaso de una estrategia depende de la forma en que se estructuran los intereses y las relaciones entre agentes, es decir, de la capacidad colectiva de observar la realidad local, de los modos y formas en que se articulan las prioridades y cómo se logra la concertación en cuanto a la organización de los recursos disponibles.

a.5 Participación y Asociativismo

La viabilidad de una propuesta de desarrollo depende no sólo de la racionalidad técnica sino, también, de la capacidad de concitar consenso o –al menos- un importante apoyo social. Por lo tanto se requiere la presencia activa del conjunto de la comunidad en la identificación de problemas y soluciones, y en la ejecución y administración de ellas con la intervención del sector público. Aceptada esta necesidad, el espacio local resulta el más idóneo para conseguir esa clase de participación.

En el marco del enfoque ascendente del desarrollo o sea, “desarrollo desde la base”, participar significa:

- **tomar parte** (asociarse, apoyar una causa, participar en un proceso, etc.)
- **formar parte** (optar, asumir responsabilidades, etc.)
- **adoptar posturas** (comprometerse ante sí mismo y ante los demás, formular y defender públicamente una opinión, etc.)
- **intercambiar** (comunicar, difundir, intercambiar la información, los puntos de vista, etc.).

Enfoque “**ascendente**”, “**proceso participativo**”, “**democracia local**”, “**gestión concertada**”... aunque estos conceptos no son plenamente equivalentes, expresan variantes de un proceso de concertación local y de un planteamiento colectivo por el que la población asume el futuro de un territorio. Mediante este planteamiento, se

invita a la población y a los actores locales a expresarse y a participar en las orientaciones del territorio en materia de desarrollo, según sus perspectivas, expectativas y proyectos.

No obstante, el enfoque ascendente no es sistemáticamente aplicable (ni aplicado) en todo lugar y en cualquier circunstancia. En función de los contextos culturales peculiares de cada Municipio, y respetando el principio de subsidiariedad, el planteamiento participativo es, con frecuencia, más una tendencia o un eje de trabajo deseado que una realidad cotidiana. Es sin embargo innegable que se despliega un esfuerzo para volver a situar a las poblaciones y a los actores locales en el centro del proceso de desarrollo del territorio.

El planteamiento ascendente es uno de los elementos que refuerza el interés del enfoque del Programa.

Tiene por objeto estimular un proceso participativo a nivel local en todo lo que se refiere a las políticas de desarrollo. La intervención de los actores locales, buscada a todos los niveles, ya sea mediante consulta o por asociación participativa, contempla al conjunto de la población, a los promotores de ideas y proyectos, a los medios asociativos, a los grupos de interés económicos y sociales, y a las instituciones públicas y privadas representativas. Se promueve la participación en cada etapa: en la fase de definición, durante la ejecución, en la evaluación y en la redefinición del Proyecto o programa, bien sea directamente o por medio de representantes de los intereses colectivos.

La participación local está constituida, básicamente, por un grupo de actores que han elegido comprometerse al servicio del desarrollo territorial, asociándose para instituir la “cooperación local”

Aparte del objetivo de orientar un proyecto colectivo, la razón de ser de la asociación radica en su capacidad de transformar las relaciones sociales, las mentalidades, los comportamientos y en personificar una herramienta de innovación para la orientación de proyectos.

El concepto de participación (cooperación/asociativismo) es, en primer lugar, un método de organización a nivel local que va a influir en el equilibrio institucional y político del territorio. Este método de organización resulta favorecido por la delegación a nivel local de una parte importante del trabajo de definición y gestión de programas de acción. Se espera del grupo participante local que:

- **unifique alrededor de un proyecto común** al conjunto de las fuerzas vivas del territorio
- **permita que se expresen** todos los grupos de actores, incluso los más marginalizados
- **considere con amplitud de miras** los recursos locales y sea así más sensible a las ideas innovadoras
- **garantice una buena conexión entre las acciones** e integre los diversos enfoques sectoriales para que logren una mejor sinergia
- **se sitúe lo más cerca posible** de las realidades locales
- **prevea una gestión flexible**

La construcción de la participación local moviliza a actores sociales muy diversos que, a menudo, no tenían la costumbre de trabajar juntos. Una amplia representación de intereses locales en el grupo de socios permitirá la apertura de perspectivas globales y multisectoriales y facilitará así la diversificación de la economía local.

Además de las acciones económicas organizadas conjuntamente, el grupo local que participa representa también una voluntad de construcción o reconstrucción de un vínculo social o, incluso, de una búsqueda de identidad del territorio. En ese espacio la asociación debería conducir a la constitución de una red compleja de relaciones y solidaridades que permita tener en cuenta y valorizar todas las potencialidades y enriquecer las acciones. Este proceso, afectado inicialmente por los rasgos culturales hoy prevalecientes, sólo puede realizarse paulatinamente y con estímulos programados y persistentes.

La constitución de la participación, del grupo que coopera, es una **condición** cada vez más **necesaria** y casi inevitable para poner en marcha procesos de cambio y de desarrollo que no están al alcance de un único actor, incluso institucional.

La asociación local es la expresión de un grupo de actores sociales (públicos y privados) constituida de distintas formas que, por su legitimidad, su conocimiento del terreno, su integración en redes y el reconocimiento que recibe, se encuentran en condiciones de organizar y asumir la responsabilidad de un compromiso colectivo de cooperación con legitimidad para gestionar fondos públicos, estatales o no. La constitución de ese grupo local puede, de hecho, adoptar formas muy diversas según:

- las características y el número de socios
- el contexto del nacimiento de la asociación, las personas físicas o jurídicas que la han constituido
- los objetivos que se le asignan
- la cultura socioeconómica del territorio en cuestión (sistema jurídico-administrativo, normas en vigor, papel de las autoridades públicas, prácticas institucionales, ejercicio de la ciudadanía, etc.)

En todos los casos la organización de la participación supone una construcción basada en el establecimiento de nuevas relaciones entre distintas partes y sólo puede realizarse, como ya se ha dicho, en forma paulatina, con una fuerte impronta colectiva, incluyendo aspectos formales y otros de tipo informal. Por regla general, sus componentes son los siguientes:

- **Una red de relaciones:** la asociación se basa en el establecimiento de relaciones entre agentes procedentes de medios locales bien identificados (colectividades locales, grupos de empresarios, distintas asociaciones, etc.). Estos socios no representan pues intereses individuales, sino que son promotores de intereses compartidos. Con la presencia de estos socios, el grupo participante local, se enriquece

con redes de relaciones más amplias. En la práctica, ese grupo es, al principio, el simple embrión de una estructuración de actores locales en torno a la gestión de un programa o ante un problema considerado como grave para el territorio. Progresivamente, evolucionará integrando a otros actores sociales y/o generando otras formas de organización en el territorio.

- **Una cooperación establecida por contrato:** la participación implica el respeto de ciertas normas de funcionamiento para perdurar y actuar de manera coherente. Generalmente esta asociación de actores, ya sea temporal o permanente, se instaura de manera contractual, lo que refuerza la transparencia en el grupo, la credibilidad frente al exterior y la eficacia del conjunto del planteamiento. No obstante, la composición no se determina de forma inalterable, sino que evoluciona en función de las necesidades y oportunidades. La posibilidad de integrar en cualquier momento a nuevos socios refuerza la credibilidad y los cimientos del programa.
- **Un clima de confianza:** la creación de un clima de confianza entre los socios es una condición esencial para el buen funcionamiento de la asociación, y también un reto permanente que se debe superar: en función del contexto, de la evolución económica, de las culturas, de los movimientos de población, etc., lo que se consideraba estable puede debilitarse con rapidez y cuestionar las propias bases del trabajo colectivo.
- **La capacidad de organización y gestión:** la eficacia de la organización y de la gestión son algunos de los factores de éxito de la asociación local. La transparencia en las tomas de decisiones y la información periódica a la población favorecen la confianza. También es indispensable la estructuración de la asociación: al principio, la jerarquización y la distribución de las funciones entre socios no están

necesariamente bien delimitadas, pero más tarde, tenderán a precisarse a medida que avance el proyecto de desarrollo territorial. La separación de funciones y competencias es una garantía del buen funcionamiento de la “democracia local”, fundamento de una asociación dinámica. Concretamente, es necesario definir debidamente quien formula propuestas, quien toma decisiones, quien las realiza y quien las financia.

→ **Un conjunto de geometría variable:** de hecho, la apertura de la asociación no es fruto de la casualidad: según el origen de los iniciadores y también en función de otros datos, los grupos construyen una asociación específica y adaptada. A veces, las exigencias obligan a la apertura a socios de orígenes diferentes, así como a la evolución, o incluso a la modificación de los objetivos y del contenido de la acción. A largo plazo, se puede desembocar en una “geometría variable” de la asociación, en función de diversos tipos de preocupaciones:

- la utilidad (para lograr los objetivos planteados)
- el interés (por los resultados esperados)
- la eficacia (necesaria para el cumplimiento de las acciones consideradas)
- la motivación (que exige asumir los proyectos)
- la adaptación (a los progresos que impone el mantenimiento del planteamiento)

Las experiencias asociativas locales señalan, con claridad, que el proceso de expansión de la participación - a través del asociativismo- se basa en las actividades de un “grupo de acción local” (GAL). Este grupo de acción local es el que promueve la estrategia de desarrollo y es responsable de su aplicación:

- ➔ Los socios implicados en el GAL representan los intereses de los actores socioeconómicos y de la población del territorio, los distintos sectores y asociaciones afectados por el medio ambiente, el patrimonio, la integración social y cultural, etc.
- ➔ Conjuntamente, van a establecer una estrategia común y un programa de desarrollo, basándose en una amplia movilización del conjunto de la población y en la búsqueda de asociativismo y cooperación local (implicación, participación en el planteamiento, “rastreo” de proyectos, estímulo para la creación de nuevos vínculos, gestión de los conflictos, etc.)

El grupo de acción local no corresponde ni a una administración pública ni al sector privado. Lejos de ignorar a estas instancias, desempeña un papel complementario de articulación entre las mismas. Constituye una de las especificidades más originales y estratégicas de un programa de participación.

La composición y el “estilo de planteamiento” de los grupos de acción local reflejan la cultura sociopolítica de los distintos contextos provinciales y regionales:

- ➔ Muchos GAL están estrechamente vinculados al sector público (administraciones regionales, locales y los distintos servicios subalternos). Esta condición les brinda acceso a un gran número de recursos. Algunos grupos constituyen incluso un componente de pleno derecho del dispositivo de apoyo al desarrollo establecido por las instancias políticas
- ➔ Otros grupos se arraigan en el tejido asociativo. En general, su acción tiende a favorecer la animación, la formación y el refuerzo de competencias y capacidades; a menudo contempla categorías de población o zonas desfavorecidas
- ➔ Menos habituales son los grupos procedentes del sector privado o controlados por éste (aunque casi todo GAL integra en su asociación el sector de una forma u otra). Estos grupos están más a menudo preocupados por las

necesidades de las empresas existentes que por la creación de nuevas actividades.

El grupo de acción local abarca generalmente tres grandes categorías de socios potenciales:

- Las **personas o asociaciones de personas**
- Los **agentes económicos y las empresas privadas**
- Las **instituciones públicas**

En cada categoría existen una serie de grupos de actores, entre los que podemos señalar:

En cuanto a las personas o asociaciones de personas

- asociaciones de defensa de intereses (sindicatos, asociaciones profesionales)
- asociaciones de vocación territorial (asociaciones de desarrollo local, asociaciones medioambientales, etc.)
- asociaciones de vocación cultural, social, religiosa, etc.
- personas o grupos (grupos informales, particulares, etc.)

En cuanto a los agentes económicos y las empresas privadas

- organizaciones de empresarios (asociaciones comerciales e industriales, grandes empresas presentes en el territorio)
- sector cooperativo agrícola (cooperativas, uniones de cooperativas)
- sector financiero (bancos, mutuales, etc.)
- empresas de servicios destinados a la población (servicios culturales, prensa, radio, televisión, servicios no culturales, etc.)

En cuanto a las instituciones públicas

- autoridades locales (municipios, asociaciones de Municipios, etc.)
- administraciones (locales, regionales, agencias de administraciones nacionales)
- servicios públicos (servicios sociales, de salud pública, de transportes, escuelas, universidades, etc.)

La diversidad que engendra la apertura de la cooperación debe servir para asociar competencias diferentes, y el acceso a medios y agentes de sectores diferentes.

Esta diversidad permite obtener, en los hechos, una capacidad de concepción e intervención nueva en el territorio, que cada uno de los agentes por separado no posee.

Aunque se busca sistemáticamente la complementariedad de competencias diferentes, cuyo interés es evidente, ocurre, sin embargo, que en la práctica cada "socio" desarrolla su propia "visión" de la diversidad de competencias. Pcas veces se hace alusión a la necesidad de reconocer y asociar visiones y razonamientos diferentes, pero su papel es determinante en la capacidad de concebir e innovar de la cooperación local. Es parte importante de los beneficios de la participación.

Esta confluencia siempre se transforma en un factor de innovación en el territorio.

b. Resultados obtenidos en este período

b.1 Vinculados a la realización de los Talleres

Aunque durante este período he realizado diversas tareas vinculadas todas con el proceso de Desarrollo Local que sigue la Provincia del Chaco corresponde, en razón de la finalidad expresa de mi Plan de Trabajo, que comience exponiendo los resultados alcanzados por las actividades de Capacitación -en sus diversas modalidades- que se han consignado en el referido Plan.

El análisis detallado de los resultados alcanzados en cada una de las Regiones en que se desarrolló esta actividad puede encontrarse en los Informes Finales que han presentado cada uno de los Gerentes Regionales.

La intención del presente Informe es exponer, en la medida de lo posible, un cuadro general de resultados alcanzados por la capacitación, reconociendo que la diversidad de situaciones que plantean las Regiones ya conformadas hace difícil homogeneizar evaluaciones por la diferenciación de los puntos de partida sobre los cuales se pretende actuar en los Talleres programados.

Es necesario recordar que en el diseño de los contenidos de estos talleres se tomaron, como base, los conceptos expresados en este informe bajo el rubro “Consideraciones estratégicas utilizadas en el desarrollo metodológico de los Talleres” y cuya adopción forma, naturalmente, parte de esta evaluación.

Completando esta referencia creo necesario agregar que todos los talleres -tanto como los que tocan la temática global del Desarrollo Local Integrado y Sustentable como los de Participación y Asociativismo- han sido presentados a los participantes no sólo como una estrategia político-institucional, sino fundamentalmente como una expresión razonada de las acciones que, tomadas desde los territorios, pueden permitir alcanzar los objetivos que propone el Programa de Regionalización y Desarrollo Local. Se tuvo cuidado, especialmente, de incluir los instrumentos que permiten alcanzar esos resultados a través de la multiplicidad de acciones del conjunto de actores (económicos, sociales, políticos, tecnológicos) que, en cada territorio, son los responsables asociados del buen destino de estos esfuerzos.

El primer resultado que cabe mencionar es que los talleres demostraron, atendiendo al grado de avance de este proceso en cada una de las regiones, que los esfuerzos realizados para implementar y llevar adelante el Desarrollo Local han impactado fuertemente en los actores locales y, más allá de sugerir, señalan con suficiente claridad que los esfuerzos de la SPPER han abierto una puerta a un futuro distinto.

Es cierto que no todos los sectores demuestran una apropiación similar de los objetivos del proceso y del proceso mismo. Esta circunstancia puede aparecer como limitativa de las posibilidades para aquellos que no aceptan las características intrínsecamente estratégicas que tienen estas acciones, es decir, con el hecho de que éste es un proceso que parte de un cambio cultural tanto en el sector público como en el sector privado y que, por lo tanto, es lento. Este grado de “velocidad de avance” es siempre relativo y tiene mucho que ver con el capital social existente en cada Región, con la acción de los agentes de desarrollo de cada una de ellas y, necesariamente, con la extensión de los territorios, con el número de Regiones y con la continuidad y extensión del esfuerzo promotor.

La adopción de la metodología de “Talleres” elegida para estos eventos, y la excelente respuesta recibida de los asistentes respecto de confrontar las prácticas y los instrumentos que se presentaban con sus propias realidades y discutir los problemas resultantes, hizo posible elaborar una serie de resultados, estimados - como no podía ser de otra forma- a partir de las opiniones generalizadas de estas personas, en la medida que demostraban apropiación de esas prácticas, instrumentos y conceptos.

Resulta de interés destacar que los Promotores, por ejemplo, llegaron a acuerdos, a partir de asumir los contenidos de los Talleres, que merecen comentarse, tales como:

- La necesidad de comprometerse con una visión de futuro común de su región
- Visualizar al Desarrollo Local no como una respuesta a amenazas externas sino como un proceso de acción local orientado hacia objetivos mejor definidos y con mayores niveles de coherencia y cooperación entre los actores, que requieren un proceso de maduración de las estrategias y de aprendizaje de los actores
- Sentirse capaces de identificar estrategias de intervención que permitan o hagan posible la inclusión económica, cultural y social (lo probaron en las propuestas de los casos)
- Aceptar que para transformar ideas en proyectos hay que desarrollar equipos y coordinar a las personas
- La posibilidad de estimular en los equipos el trabajo integrado y la adopción de una visión compartida
- Las ventajas de estimular la autorealización de las personas como modo de promover la satisfacción de sus necesidades
- Los beneficios, casi inmediatos, que surgen de la promoción del potencial endógeno del territorio

- Aportar a la construcción de redes, de acuerdos cooperativos y complementariedad territorial a fin de acelerar la consolidación del territorio regional
- Desarrollar, mediante el aprendizaje, la capacitación, la experiencia y la reflexión personal, las habilidades necesarias para poder liderar grupos o equipos de trabajo
- Transmitir una visión de la realidad que se conecte con aquello que la gente siente que necesita
- Aceptar que el elemento activador del Desarrollo Local es la cooperación entre actores para realizar fines que les son comunes, a partir de la participación y el asociativismo

Además del caso particular de los Promotores (que en el caso de la Región UMDESCh llegaron a constituirse en Asociación, estableciendo un Reglamento de Acción que constituye otra muestra de la absorción de los contenidos de los Talleres) los continuos intercambios mantenidos durante la evolución de los encuentros, los contenidos de los casos que realizaron los participantes y que fueron discutidos extensamente y, finalmente la lectura de los trabajos finales que deben ser presentados ante el Ministerio de Educación de la Provincia, demuestran un avance notable respecto de los resultados alcanzados en otros Talleres de años anteriores.

Es posible que estos “avances” tengan origen en la circunstancia de que una buena cantidad de los asistentes a estos Talleres, también concurrieron a reuniones de capacitación en los años 2000 y 2001. Más allá del peso que pudiera tener esta relación de continuidad, el grueso de los participantes manifestó acuerdos con los objetivos fundamentales perseguidos, de los cuales no es el menor aceptar que la adquisición de conocimientos con vistas al Desarrollo Local es un proceso que no tiene nada de simple y tampoco de espontáneo. De diversas maneras reconocieron que este proceso sólo podrá realizarse si existe la voluntad de llevar adelante una serie de esfuerzos concretos a varios niveles y que lograr estos cometidos siempre significarán la superación de diversos obstáculos.

Es evidente que se trata de un proceso integrado por diversas fases que comienzan por la sensibilización (que también podemos llamar animación) definida como todo aquello que facilite despertar y promover inquietudes y aceptación respecto del proceso de desarrollo local y gracias a los cuales surgirán, en principio, las necesidades en materia de conocimientos. Esta animación –que hemos llamado sensibilización- permite valorar los vínculos existentes o crear otros nuevos para comparar la realidad del territorio en cuestión con otras situaciones similares o diferentes.

Otra fase claramente definida y comprendida es que la identificación de las necesidades en materia de conocimientos requiere una serie de relaciones de intercambio, de reconocimiento y de análisis de los conocimientos y competencias que están presentes en cada territorio. Y que el manejo de esa identificación permite afrontar otra etapa de este proceso que gira alrededor de la búsqueda de las fuentes desde donde obtener esos conocimientos lo que permite, simultáneamente, precisar mejor las necesidades internas.

Concluida esta fase y como su consecuencia lógica, los que promueven el aprendizaje deben iniciar un período de concertación en torno a una serie de objetivos comunes que se relacionan con los conocimientos más apropiados. En otras palabras, la concertación se logra asociando a los agentes sociales que reclaman conocimientos con los que pueden proveerlo.

El ciclo termina, asegurada la adquisición de esos conocimientos, con su aplicación y la medición de los efectos de su impacto sobre los procesos de Desarrollo Local.

En términos generales los participantes aceptaron que para transformar a la sociedad local en una sociedad que funciona aprendiendo, es necesario apoyarse en la existencia de un tejido de vínculos sociales, económicos, familiares, de solidaridad y, especialmente, en relaciones organizativas que deben partir de relaciones de reconocimiento y de confianza entre los distintos tipos de agentes.

También se convino que todo este esfuerzo se consolida y acrecienta en la medida en que el conjunto social del territorio demuestra una suficiente apropiación de

algunos elementos inseparables del Desarrollo Local como son la determinación de los “temas unificadores”, la construcción de una “identidad local” y, a partir de éstos, del reconocimiento y ejercicio de las relaciones de “pertenencia”.

Las intervenciones de los asistentes, tanto orales como escritas, permitieron construir un grupo de objetivos fundamentales cuyos logros marcan las posibilidades de lograr el desarrollo en el espacio rural-urbano de cada territorio. Estos objetivos estaban señalados o insinuados en varios de los textos entregados como material de lectura, pero lo importante no es este hecho, sino el de la apropiación por parte de los asistentes de esos objetivos. En esa línea, estos son:

- Económico: de crecimiento al que le asignan como propósito fundamental la creación de actividades y de empleos
- Social: visualizado como la generación y fortalecimiento continuo de la cohesión territorial y de la integración como vehículos para solucionar el problema de la exclusión social
- Puesta en valor del patrimonio territorial: su apropiación así como la renovación y fortalecimiento de la identidad local son comprendidos como el objetivo cultural

Finalmente, y para garantizar la sustentabilidad del Proceso de Desarrollo Local, visualizan un objetivo de:

- Conservación y renovación de los recursos naturales disponibles: como objetivo medioambiental

El número total de personas que concurrió a los talleres es realmente importante pero, más significativo que la cantidad es la calidad de las mismas, medida a partir de considerar elementos tales como nivel educativo previo, actividades que desarrollan en sus comunidades, compromiso social y otras que ponen de relieve una intensa relación con su medio que es, en principio, garantía de reproducción de los contenidos y significado de los Talleres, en especial de su valor para el proceso de Regionalización y Desarrollo Local.

En el ámbito de esa responsabilidad social que distingue a estos participantes, resulta significativo -para el propósito de estos talleres- la valoración efectuada respecto de la necesidad de afirmar la identidad de cada territorio en cuanto espacio específico; de la importancia de comprometer a la población en las prácticas de participación; en el papel revelador que tiene, para alcanzar niveles de desarrollo acordes con las demandas, lograr la diversificación y adaptación de las actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios; la urgencia en la valorización del patrimonio natural para asegurar su preservación, recuperación y uso racional; finalmente -y para mencionar sólo las más importantes respecto de las cuales hubo acuerdo general- la necesidad de realizar un esfuerzo para incorporar nuevas tecnologías económicas y sociales que hagan posible asumir los desafíos de la competitividad y el acceso a los mercados.

Uno de los campos en el cual hubo manifiesto acuerdo es en el que actividades como los Talleres, vinculadas con el Desarrollo Local, representan iniciativas que deben tener continuidad como elemento vital ya que sin ellas, manifestaron, los programas de Desarrollo Local perderían su credibilidad y confianza alcanzada por parte de los ciudadanos. Aceptaron que como el Programa tiene como meta un cambio de mentalidad y conductas, requiere tiempo para que se corporicen sus efectos pero que, para avanzar, no basta con continuar las actividades iniciadas sino que el proceso debe incluir un apoyo institucional que funcione cada vez mejor para facilitar la apertura de nuevos campos de intervención respetando el cumplimiento de algunas condiciones básicas, que hoy perciben: alcanzar los niveles de calidad, en las iniciativas comunitarias, acordes con los resultados esperados y las expectativas generadas.

Otros aspectos que según su criterio, que comparto, aseguran la vigencia de esas condiciones son, por ejemplo, integrar los sectores para conseguir que el Proceso de Desarrollo Local sea duradero y priorice el enfoque multisectorial para que la acción de las comunidades abarquen y articulen las dimensiones humanas, sociales, ambientales, económicas y político-institucionales que hacen a todas las actividades que se desarrollan en el espacio urbano-rural de cada territorio. Otro concepto claro se relaciona con el control y disminución de los costos de transacción a los que se

ven sometidos los ciudadanos que desarrollan actividades económicas y sociales en los distintos territorios. Creen que es vital para los objetivos del Programa de Regionalización y Desarrollo Local la simplificación y la flexibilidad de los procedimientos que enlazan y condicionan las actividades públicas y privadas.

Por último -siempre con el objeto de destacar los aspectos más significativos- los participantes creen de igual importancia concentrarse en la creación de redes y su interconexión para garantizar el carácter integrador del programa. Entienden que es necesario superar el localismo, reforzar la apertura y la solidaridad tejiendo lazos que permitan mejorar constantemente los intercambios de información. Por eso creen en la formación y operación de redes.

Por su importancia respecto de la consideración de actividades futuras creo imprescindible no concluir estas reflexiones sin destacar la importancia que conceden los participantes a la creación de una nueva institucionalidad en sus territorios para poder alcanzar los objetivos del desarrollo local. Varios de los participantes son funcionarios de rango en los diversos Municipios y casi todos ellos mantienen relaciones permanentes con la acción estatal en sus respectivas Municipalidades. Esa experiencia avala sus juicios críticos respecto de la insuficiente capacidad de las organizaciones municipales para acompañar a la sociedad civil en este proceso. Afirman reconocer que la estructura social de cada Región y la forma en que funciona cada comunidad requiere de escenarios políticos y sociológicos que son tan importantes como los económicos para el desarrollo. De allí surge como imprescindible la participación institucionalizada de los Municipios en el Desarrollo Local, pero esa participación debe ser eficiente y efectiva para lo cual se requiere la construcción de un espacio político sobre la intersección de los procesos de modernización del Estado y de las nuevas funciones atribuidas a los Municipios.

b.2 Vinculados con otras actividades

Bajo el rubro Otras Actividades Realizadas que figura en las páginas iniciales del Informe de actividades correspondiente al período 1-10 al 31-12-2002, incluí una serie de trabajos solicitados por la SPPER que, junto a las tareas realizadas durante

los últimos dos años en apoyo al proceso encabezado por ese organismo, han tenido efectos públicos durante estos últimos meses, con la presentación efectuada por la SPPER ante el Poder Legislativo, la sanción legal del Proyecto REGIMEN DE LAS UNIONES REGIONALES DE MUNICIPIOS, entre cuyas numerosas e importantes disposiciones se autoriza la existencia de los Consejos Regionales de Planificación e instituye modificaciones a la jurisdicción territorial de los Municipios acorde con los requerimientos que plantea el Proceso de Regionalización y Desarrollo Local.

Esta creación constituye un verdadero hito en este proceso que, desde el punto de vista de las transformaciones estructurales que requiere la institucionalización del Desarrollo Local, se iniciara con la puesta en marcha de las Uniones de Municipios (Regiones) y las Agencias Regionales de Desarrollo. Fue el sector público estatal el que dando un paso, que le correspondía, asumió formas y procedimientos que constituían una verdadera innovación, para ocupar plenamente su rol de motivadores, promotores y encauzadores del proceso de Desarrollo Local que debía sumar, ordenadamente, al conjunto social.

Durante casi dos años se intercambiaron opiniones con actores políticos, sociales y económicos respecto de la conveniencia de establecer un espacio formal -conectado con el Sistema Provincial de Planificación- donde se discutiera el futuro de cada región. El grado de aceptación de la idea por las comunidades, tuvo una visible relación con el grado de avance en el proceso de Regionalización y Desarrollo Local. Esta es la razón por la cual fue la UMDESCH la primera Región en la que se dieron las posibilidades de institucionalización del Consejo Regional de Planificación. El fortalecimiento del Consejo de Intendentes, la intensa actividad de la Agencia Regional de Desarrollo, la organización y realización del Taller de Promotores y del Taller de Participación y Asociativismo para la consolidación del Desarrollo Local, el fortalecimiento y consolidación de los grupos de promotores y referentes locales afirmaron la posibilidad de definir y operar vínculos sociales y políticos necesarios para afirmar la idea de que, en la Región, podía y debía gestarse un espacio de articulación, concertación y consenso regional en el que todos los actores representativos de las diversas expresiones de la comunidad regional, pudieran trabajar en la definición de su futuro.

Una parte muy importante en los resultados alcanzados la tuvo el grupo de promotores locales que, coordinados por la Agencia Regional de Desarrollo, realizaron una importante y novedosa actividad identificando actores locales por sus capacidades y categorizándolos, a posteriori, por sus vinculaciones y comportamientos en las acciones colectivas. Este proceso fue un verdadero ejercicio participativo en el que los promotores volcaron en el seno de sus comunidades los conceptos e instrumentos que habían recibido durante la ejecución de los Talleres, provocando el interés de los integrantes de esas comunidades que comenzaron rápidamente a interesarse en ser parte del proceso de Desarrollo Local, aceptaron la necesidad de organizarse, y de gestar un espacio institucional donde esa reunión de personas e intereses, pudieran integrarse -dando existencia asociativa y operativa a la región- y llegar a acuerdos sostenidos acerca de la definición de un futuro acorde con sus necesidades y con las posibilidades que pudieran ir creando, con su propia actividad, a través del tiempo.

Un elemento institucional que pesó fuertemente en el ánimo de estos actores fue la posibilidad de articular estas acciones con la acción política del Gobierno provincial a través de un nuevo Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER)

Tal como se aconsejaba en los Talleres de Desarrollo Local Integrado y Sustentable, se conformaron en este lapso, grupos de acción local (GAL) en cada Municipio. Cada grupo definió sus objetivos, se otorgó una estructura y determinó las funciones de cada componente. Una primera actividad de estos grupos GAL fue crear el clima social para la constitución del Consejo Regional.

Una valiosa ayuda en estas actividades fue la que proporcionaron los funcionarios y delegados del Gobierno provincial y nacional que prestan servicios en la región. Su aporte central fue la actualización del Diagnóstico regional que incluyó, en algunos casos, la elaboración de propuestas relacionadas con la sustentabilidad de la región. También fueron parte efectiva en la formalización del Consejo Regional.

En el mes de Diciembre la Gerencia Regional de Desarrollo, con el permanente apoyo de la SPPER, realizó acciones intensas y continuadas que fueron desde la

realización de una Reunión Plenaria Regional, con participación de todos los Intendentes, los promotores locales, los actores identificados y los referentes de las entidades regionales o de acción en la región, tanto públicas como privadas, hasta la formalización de numerosos acuerdos entre partes.

Finalmente, el 18 de Diciembre del 2002 en la Municipalidad de Coronel Du Graty quedó constituido el Consejo Regional de Planificación de la Unión de Municipios del Sudoeste Chaqueño en un acto al que asistieron representantes de toda la trama social del espacio regional.

De acuerdo con mis referencias, es el primer paso estructural que se ha dado en todo el país para institucionalizar el proceso de Regionalización y Desarrollo Local.

Conclusiones

La intensa relación mantenida durante este período con una cantidad considerable de personas provenientes de la mayoría de los Municipios de la Provincia, dotadas de capacidad de observación y espíritu crítico, así como con los Gerentes de las Agencias Regionales de Desarrollo, han enriquecido y precisado mis observaciones personales acerca de la problemática envuelta en la marcha del Proceso de Regionalización y Desarrollo Local.

Por su importancia adquieren gravitación especial las reuniones mantenidas con el Señor Secretario Cpn. Goy, la Coordinadora del Proyecto Lic. Fontana y el personal técnico de la SPPER durante las que se produjeron intensos intercambios respecto a cuestiones estratégicas y tácticas vinculadas con el avance del proceso de Desarrollo Local, sus problemas y soluciones.

En el Segundo Informe de Avance de mis tareas, que se adjunta a este Informe Final, transcribí un documento referido a la situación actual del Programa de Regionalización y Desarrollo Local, elaborado en el mes de Noviembre del 2002 del que citaré sus principales referencias dirigiendo al lector al original del informe para mayores precisiones.

Demandas, problemas y soluciones

- Falta concretar un programa formal de articulación de las actividades que los distintos sectores del Gobierno provincial desarrollan en las áreas municipales
- A partir de la información disponible, surge evidente que no existe un ámbito de coordinación para la ejecución de estos programas en los distintos territorios

Solución: puede estar en la generación de institucionalidad regional que va unida al Desarrollo Local

- Es necesario realizar en forma urgente un inventario de los programas y proyectos que el Gobierno tiene en ejecución o que, habiéndose ejecutado, han logrado resultados que están en proceso
- Sólo en dos Regiones –UMDESCH y, en parte, el CENTRO ESTE- existen diagnósticos que puedan servir para definir y ejecutar acciones con cierta garantía de resultados

Solución: fijación de plazos perentorios para la conclusión de los diagnósticos

- Faltan instituciones regionales responsables por la definición de un proyecto para cada Región

Solución: debe asegurarse que cada Región tenga capacidad para definir proyectos o actividades identificadas por los beneficiarios locales e integrados intersectorialmente a partir de un trabajo de articulación institucional entre la Región y las autoridades provinciales

- Hay conciencia en los Municipios de que existe una debilidad institucional para asumir su rol como actores-promotores en el proceso de Desarrollo Local

Solución: fortalecer las capacidades municipales, al menos de una Municipalidad de primera en cada una de las regiones para que puedan actuar como replicadores de las posibilidades de promover el Desarrollo Local y articular el espacio urbano-rural

- Los actores económicos y sociales de las regiones tienen que superar las modalidades individuales de acción

Solución: los promotores de cada Región deben difundir los conceptos e instrumentos contenidos en los Talleres de Participación y Asociativismo

- Los productores agrícolas y otros pequeños y medianos empresarios manifiestan la necesidad de recibir capacitación tecnológica suficiente para poder gestar y consolidar mayores niveles de productividad y eficiencia en los procesos de producción y comercialización

Solución: urgente generación y transferencia de tecnología en cada Región (en el Informe Final del año 2001 se presentó un modelo completo para estas acciones)

- Se requiere extender y profundizar los compromisos de los organismos sectoriales del Gobierno provincial respecto de atender la problemática del Desarrollo Local desde el enfoque regional

Solución: generar lugares de concertación y articulación en cada Región, siguiendo el modelo del Consejo Regional de Planificación creado en la UMDESCH

- Hay fuertes desniveles en el grado en que cada una de las Regiones creadas ha avanzado en la puesta en marcha del proceso de Desarrollo Local en forma suficiente como para producir sus resultados iniciales y estimular su evolución. Aún deben constituirse otras regiones en las que, a través de este proceso, se podrían atenuar y hasta solucionar los problemas que afectan a los pequeños Municipios, en particular los de menor categoría.

Solución: profundizar la asistencia a las regiones que evidencian atraso en el proceso; y concluir la conformación de las regiones faltantes

- En el Sector de Producción, la problemática es acuciante frente a necesidades sin resolver y a potencialidades desaprovechadas que ocasionan no sólo problemas económicos sino socio-políticos

Solución: ordenar los estudios existentes para determinar las potencialidades específicas de las distintas regiones y definir un programa de esfuerzos continuados y suficientes para la gestación y

consolidación de mayores niveles de productividad y eficiencia en los procesos de producción y comercialización

- Los Intendentes deben aceptar el proceso de Regionalización y Desarrollo Local y dar vida efectiva a las Uniones Regionales de Municipios. Muchos de ellos lo están haciendo lentamente, pero el proceso requiere la activación de esa participación

Solución: realizar reuniones periódicas, por lo menos mensuales, en cada Región y con todos sus Intendentes para discutir acerca de las acciones desarrolladas y el estado de avance del proceso de Desarrollo Local

- La SPPER ha realizado hasta ahora una tarea digna de elogio, asumiendo la conducción de todo este proceso. Este grado de realización es aún más encomiable si se toma en cuenta el escaso personal técnico con que cuenta la Secretaría. Pero sus nuevas responsabilidades, en un proceso que se profundiza y extiende pueden llevarla a un punto de crisis por falta de personal.

Solución: incorporación urgente de personal técnico con especialidades estratégicas conectadas con las distintas necesidades del Programa de Regionalización y Desarrollo Local

Ver: Otras tareas realizadas en el período punto 4 Situación actual del Programa de Regionalización y Desarrollo Local, Pág. 44

Propuesta de trabajo que asegure la continuidad del Programa de Regionalización y Desarrollo Local

Las distintas propuestas que se detallan a continuación están inspiradas en las necesidades operativas que se desprenden, lógicamente, de lo actuado hasta ahora y de las demandas y problemas advertidos. Están ligadas, básicamente, a la sensación que nos embarga a todos respecto del daño social, económico y político que nos ha causado el neoliberalismo como opción ideológica convertida en “pensamiento único”.

Considero además que no debe confundirse esta posición con la globalización que es la consecuencia de un proceso de avances científicos y técnicos que impone buscar alternativas progresistas para gozar de sus beneficios a través, particularmente, de la búsqueda de estrategias conjuntas. La dispersión de los centros de poder, la creación de redes económicas y financieras, la apertura y liberalización de los mercados son el inicio de un nuevo marco de relaciones internacionales -pero no fatales- que no pueden ser exclusivas de los Estados. En ese contexto, recobra gran importancia el papel de los Municipios y también el de las organizaciones de la sociedad civil.

Un buen análisis, un buen diagnóstico con la participación comprometida de la gente en su definición, es una buena base para encontrar las soluciones. Esta en crisis la manera de tratar y abordar los problemas, queremos muchas cosas a la vez; eficacia y rapidez, cumplimiento escrupuloso de la Ley, queremos ser consultados, queremos participar y la dimensión local es la más idónea para explorar nuevas vías de participación que favorezcan la involucración efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos que normalmente le competen.

Es lamentablemente cierto que, en muchos casos, la participación en el ámbito local ha quedado reducida a la elaboración de algunos reglamentos que la mencionan pero que no se han puesto en práctica. Es muy probable que la gravedad de nuestra crisis demande una democracia participativa, deliberativa y propositiva pero, para ello, necesitamos una ciudadanía atenta a los asuntos públicos y esto no ocurre en muchos casos. Es necesario desarrollar una nueva cultura política, que recupere los valores propios de la ciudadanía y una tradición democrática articulada en torno a la idea y al control comunitario de la vida social y esto lo está consiguiendo la Provincia del Chaco a través del programa que se ha puesto en marcha.

La política local constituye un ámbito estratégico de intervención pública y de participación social. Los países más desarrollados, por ejemplo los miembros de la Unión Europea, consideran al Desarrollo Local como uno de los intereses prioritarios de un doble proceso de transferencias políticas mediante las cuales se articula todo el sistema. La regionalización de los procesos y la descentralización político-administrativa de los Estados hacia los entes locales está siendo, inclusive, compartida por organismos internacionales de diversa índole, incluso los financieros. El debate

abierto sobre el papel de las administraciones locales y territoriales, el papel de la descentralización, no puede limitarse sólo a la transferencia de competencias y recursos de los niveles estatales al municipal (aunque son condiciones necesarias) sino que debe extenderse a planteamos nuevos modelos de desarrollo, entornos territoriales novedosos que tengan en cuenta la ecología, la adecuación de las estructuras productivas, la inversión en recursos humanos... y la implicación activa de la gente en la definición y concertación de los procesos.

Ese es el proceso que ha emprendido el Chaco a través del Programa que hemos citado y, lógicamente, lo que ha inspirado la acción de la SPPER y en el que baso las siguientes propuestas:

Puntos nodales

La exposición de la propuesta consistirá en la expresión de los puntos nodales evitando, en la medida de lo posible, consideraciones extensas que interfieran en la comprensión y análisis de la interrelación de estos puntos. Cuando sea necesario, se hará referencia a comentarios específicos que se transcribieron anteriormente en los distintos documentos que he presentado a lo largo de este proceso. De no ser así se transcribirán al concluir estas propuestas.

1. Concluir el proceso de integración regional de la Provincia:

1.a *Apoyar a las Regiones constituídas donde el progreso - relativamente menor- del avance institucional y organizativo, no ha permitido llegar aún a la instancia de constitución de los Consejos Regionales de Planificación*

1.b *Asistir técnicamente a los Municipios de las nuevas Regiones Impenetrable y Norte, cada una según sus particulares circunstancias, para que puedan incorporarse plenamente al Programa de Regionalización y Desarrollo Local*

1.c *Extender y profundizar el proceso y los mecanismos de descentralización para hacer más efectivas las relaciones Región-Provincia*

Ver: Documentos de Referencia N° 1. MARCO GLOBAL, Pág. 134
Informe Final, Punto a. Consideraciones estratégicas utilizadas en el desarrollo metodológico de los Talleres, inc. a.5 PARTICIPACION Y ASOCIATIVISMO, Pág. 105
Documentos de Referencia N° 2. DESCENTRALIZACION, Pág. 139

2. Modernización de los Gobiernos Municipales

2.a *Asistir a los Gobiernos municipales en la aplicación de una estrategia de modernización para transformarlos en agentes y promotores del Desarrollo Local*

Ver: 2° Informe de Avance, OTRAS ACTIVIDADES REALIZADAS EN ESTE PERIODO, punto 5.
Proyecto "Modernización de los Gobiernos Municipales", Pág. 63
Documentos de Referencia N° 2.DESCENTRALIZACION, Pág. 139
Documentos de Referencia N° 3.INSTITUCIONES Y ORGANIZACIÓN, Pág. 143
Documentos de Referencia N° 4.GESTION PUBLICA, Pág. 150
Documentos de Referencia N° 5.OPCIONES ESTRATEGICAS, Pág. 154
Documentos de Referencia N° 6.LA ESTRATEGIA COMO FACTOR CRITICO, Pág. 157

3. Interpretación del territorio y su entorno

3.a *Sistematización del conocimiento existente sobre cada territorio regional; análisis y propuesta de sectores-guía y temas unificadores para la dinamización de los territorios, así como ámbitos de soporte para las actividades que configuran la cultura productiva local*

Ver: Informe Final, Punto a. Consideraciones estratégicas utilizadas en el desarrollo metodológico de los Talleres, inc. a.1 EL TEMA UNIFICADOR , Pág. 97
Informe Final, Punto a. Consideraciones estratégicas utilizadas en el desarrollo metodológico de los Talleres, inc. a.2 LA CULTURA COMO INCENTIVO PARA EL DESARROLLO, Pág. 99
Documentos de Referencia N° 7. SUSTENTABILIDAD, inserto al concluir las propuestas, Pág. 159
Documentos de Referencia N° 8. AUTOSUFICIENCIA, DIVERSIFICACION PRODUCTIVA Y SUSTENTABILIDAD, inserto al concluir las propuestas, Pág. 164

4. Definición de criterios regionales para el desarrollo

4.a *Se realizarán mesas de trabajo con las USPLAS y las Gerencias Regionales de Planificación, durante las cuales se discutirá el diagnóstico de potencialidades y en las que se plantearán los mecanismos para diseñar los criterios regionales como base para la definición de planes de desarrollo para cada región y la Provincia.*

A nivel regional: se entregará el diagnóstico de potencialidades a cada Región. Si hubiere Consejo Regional de Planificación se entregará a éste y, si no existiera, a cada Municipalidad y a la Agencia Regional de Desarrollo correspondiente. El resultado esperado es la validación de las imágenes-objetivos propuestas

A nivel provincial: se realizará una ronda de entrevistas con todos los servicios públicos, directa o indirectamente vinculados al desarrollo productivo y un Taller con todos los actores vinculados a la propuesta

5. Definición de ejes estratégicos de desarrollo (temas unificadores)

5.a *Se organizarán a nivel provincial, dos grandes Talleres sectoriales público-privados: agropecuario y agroindustrial, a fin de identificar líneas y áreas de acción interregional y provincial*

Los resultados esperados serán:

- *Consenso para explorar posibilidades de acción tendientes a romper los actuales enclaves*
- *Acuerdo para abordar la actividad agroindustrial desde una óptica provincial con perfiles diferenciados*
- *Consenso para definir el eje agropecuario como objetivo estratégico de soporte*
- *Incorporar el Diagnóstico como insumo de potencialidades agropecuarias y agroindustriales*

Previo a la realización de estos Talleres, se participará a cada Intendente, Agencia Regional de Desarrollo o Consejo Regional de Planificación los temas a trabajar para que éstos los atiendan según sus prioridades, con el propósito de reforzar las capacidades técnicas de los equipos municipales/regionales y su vinculación con los actores productivos locales

6. Mesas de trabajo con el Gobierno Regional y la SPPER

6.a *Contrastar, atendiendo a la visión de los entornos más próximos, las áreas que se van perfilando como sectores-guía para la economía provincial y como temas unificadores en cada Región*

7. Asistencia Técnica para la instalación de un Centro de Gestión e Innovación en cada una de las Regiones constituídas

7.a El propósito de estos Centros es fomentar la creación, desarrollo y asociación de empresas agro-productivas a partir de la agricultura familiar y a través del aporte de servicios de información, planificación, evaluación, comercialización y capacitación

Documentos de Referencia

En este punto se transcriben los textos que corresponden a las citas efectuadas al pie de cada una las propuestas efectuadas.

1. MARCO GLOBAL

En nuestro país y, lógicamente, en la Provincia, ha habido un profundo proceso de transformación al que no ha escapado el desarrollo agrícola y rural en los que ha tenido un papel dominante el Estado debido, en particular, al crecimiento de dos condicionantes generales: En primer término, la polarización campo-ciudad que aún nos caracteriza y que era mucho más aguda hace tres o cuatro décadas. En segundo lugar, el modelo económico basado en la capacidad de la actividad industrial que concentraba los resultados endógenos del proceso de desarrollo dentro de una orientación urbano-industrial.

Hasta hace unos veinte años predominó la visión de que la única manera de conducir los procesos económicos y sociales del medio rural, para un adecuado acompañamiento del crecimiento industrial, era a través del fortalecimiento del Estado. En este proceso se apreciaron fallas del mercado que fue caracterizado como mecanismo insuficiente para compensar las transferencias derivadas del sesgo pro-industrial y como un asignador de recursos que favorecía la concentración y las desigualdades sociales. Frente a la debilidad de las iniciativas sociales en el medio rural, se proponía la creciente ampliación de los ámbitos de participación del Estado y la intensificación de su intervención en la agricultura como única vía de garantizar los fines del crecimiento y la justicia social. El Estado, a través del Gobierno, debería ser un creador de infraestructura productiva básica, un oferente importante de determinados insumos y servicios fundamentales para la producción, el responsable principal del financiamiento de las actividades productivas y el responsable de desarrollar las instituciones y las políticas

relacionadas con el bienestar y la justicia social en el campo. Así se fue configurando un amplio espectro de organizaciones públicas y mecanismos de intervención en el sector agrícola bajo la justificación de que el Estado (el Gobierno) debía ser fuerte porque la sociedad rural era débil.

En esa misma línea de pensamiento, lo rural era concebido como lo local, autárquico, cerrado, con pautas socio-económicas y valores propios, una estructura social a partir de la propiedad de la tierra entendida como “territorialización de lo agrícola”. Las implicancias de este “modelo” fueron ver al progreso como absorción de lo rural y a las políticas de desarrollo rural como destinadas a la absorción del rezago.

Hoy las condiciones de desarrollo agrícola han cambiado esencialmente. La fuerte prioridad dada al equilibrio macro-económico, la apertura comercial y los procesos de desregulación, que constituyen líneas centrales dentro del mismo estilo de desarrollo que aún está en proceso, han transformado profundamente los precios relativos, eliminando o reduciendo significativamente el sesgo antiagrícola. Además, se advierte una creciente integración en la agricultura, tanto en la tecnología de producción como en la integración agroindustrial y agro-comercial -aunque casi limitadas a grandes productores o productores asociados- lo que modifica las relaciones intersectoriales provocando una mayor interdependencia. El diseño y la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo que tome como eje al sector rural, debe fundamentarse en el ordenamiento del territorio, el restablecimiento de condiciones de convivencia en el campo, de fortalecimiento de la democracia participativa, del capital social y del político. Esta estrategia de desarrollo se requiere, sobre todo, porque el mundo rural se encuentra ante una difícil conjunción de problemas visible en la perplejidad con que afrontan el futuro los agentes sociales que intervienen en su gestión. En algunos excelentes trabajos sobre el tema, pueden identificarse descripciones respecto de esta crisis, como:

- **Crisis de la producción y de la orientación:** el agricultor se debate entre la necesidad de alimentar a la familia, la competitividad comercial y la diversidad de orientaciones que recibe, lo cual aumenta sus dificultades para decidir tanto

respecto de los problemas productivos como de articulación al mercado

- **Crisis de población y poblamiento:** en muchas zonas la población está desmotivada y, en la mayoría de ellas, envejecida. La decadencia de lo rural frente a lo urbano ha propiciado un desprestigio social de la actividad agrícola que, unida a las dificultades para desarrollarse, ocasiona el abandono y endurece la incorporación y retención de los jóvenes en el campo
- **Crisis de las formas de gestión tradicionales:** el agricultor habituado a decidir por sí mismo sobre qué, cómo y cuánto producir a través del simple recursos de la intuición y la imitación, depende ahora más que nunca de las políticas nacionales e internacionales, de las señales del mercado y de la competitividad empresarial
- **Crisis en el manejo de los recursos ambientales:** la deforestación, la contaminación del suelo, la erosión, el insuficiente manejo del agua, la penetración urbana son, entre otros, problemas cuyo tratamiento y solución sólo se pueden abordar teniendo en cuenta la presencia del agricultor en el medio rural
- **Crisis de las formas tradicionales de articulación social:** el papel jugado por muchas instituciones del mundo rural ha entrado en crisis o ha cambiado significativamente; y la búsqueda de nuevas funciones genera conflictos de competencia y vacíos de poder

Otra circunstancia crítica que no ha sido percibida en sus verdaderas dimensiones, se debe al contexto de corporativismo estatal y a la distorsión del discurso político que, en algunos casos, permitió que la burocracia operara con el sector social reformado o campesino casi como una extensión de lo estatal. Estas distorsiones en la acción estatal se han expresado como una suplantación de la iniciativa de las fuerzas sociales a través de organismos gubernamentales especializados. Estos organismos, en ausencia de una democracia desarrollada y de mecanismos para su fiscalización por parte de la sociedad, tienden a burocratizar su radio de acción al desviarse de sus objetivos originales y desarrollar fines propios ajenos a las demandas sociales. El paternalismo es una añeja cultura que convierte a los productores en el objeto –no en el sujeto- de los programas gubernamentales de desarrollo rural-local.

Cabe acá reflexionar que el Gobierno no es más fuerte porque ejecute, controle y regule los procesos económicos sino porque, efectivamente, ejerce su rectoría a través de la concertación, del ejercicio democrático de la autoridad, del fomento a la autonomía de los sujetos sociales y de propiciar la creación de mayores espacios para la iniciativa de las organizaciones sociales, económicas y de los grupos privados.

El ideal, al que este Proyecto puede contribuir en mucho, es devolver a los productores el papel protagónico en el desarrollo rural-local, redefinir o reemplazar los mecanismos que generan un acceso desigual a los recursos y servicios públicos y crear una flexibilidad institucional que permita la aplicación de políticas diferenciadas por producto, por Región y por tipo de productor. Esta nueva visión del rol del Gobierno y sus organizaciones ha de permitir configurar un nuevo tipo de Estado, adecuado a la época y al que el Banco Mundial ha denominado un Estado regulador. Hegemónica o no, la intervención reguladora del Estado va a jugar un papel importantísimo en un modelo de desarrollo basado en buena parte en el sector privado y en un mercado ordenado. Conviene aclarar que, en este trabajo, estamos entendiendo por regulación toda la serie de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos sobre la libre actividad de las empresas y de los ciudadanos. En este sentido, las regulaciones son limitaciones impuestas a la libertad de los ciudadanos y de las empresas por razones de interés público. Las regulaciones, así entendidas, se expresan tanto en leyes como en reglamentos y órdenes o actos administrativos producidos en los diferentes niveles de gobierno y, aún, en las organizaciones no gubernamentales que tengan poderes reguladores delegados.

Stiglitz ha afirmado que ante los fallos, la inexistencia o la insuficiencia de los mercados el problema no es si hay que intervenir o no, sino asegurar la calidad de la intervención estatal.

Esta calidad no depende ni es un problema de simples capacidades administrativas, técnicas o de formulación de políticas. Depende también, y quizás principalmente de la calidad de las instituciones existentes, que son el marco y cauce del proceso político y constituyen el aspecto fundamental de la práctica social de las

regulaciones. No parece sensato, entonces, sólo tratar de mejorar la capacidad gubernamental y la calidad de las intervenciones reguladoras sin considerar, al mismo tiempo, la mejora de los marcos institucionales realmente vigentes, los cuales constituyen el sistema de incentivos de los actores públicos y privados que operan en el proceso regulador.

Y esto debe ser así porque una visión nueva y adecuada a los tiempos, acerca de la acción del Estado en el desarrollo rural-local, implica una profunda transformación de las instituciones, de las organizaciones públicas, de sus formas de operación y de sus relaciones con la sociedad civil. La acción deberá ser complementaria de las iniciativas autónomas y responsables de los productores. Al gobierno le corresponde orientar esas decisiones a través de un marco estable y el establecimiento de vínculos intersectoriales e interinstitucionales fluidos.

El apoyo a los productores debe ser centrado y canalizado a través de mecanismos que aseguren que corresponda a éstos el protagonismo esencial en el proceso de desarrollo y la capacidad de decidir sobre su orientación. Esto no implica un abandono del papel del Gobierno, implica el reconocimiento de que la eficiencia de las políticas diferenciales debe pasar por la participación autónoma y organizada de los propios productores.

2. DESCENTRALIZACION

Con la idea de operación en el territorio está unida, casi por definición, la de descentralización operativa, expresamente consignada en el documento ya mencionado a la que vá unida la de centralización política -como concepto complementario- y a la necesidad del logro de un balance entre centralización y descentralización. Una forma de poner al día esta vieja discusión es preguntarnos: *¿Quién necesita un gobierno más débil?*

Si fuera posible extraer dos lecciones principales de todo el proceso de reforma experimentado por América Latina la primera sería que, mientras más se avanza en el proceso de reforma es más necesario un Gobierno con mayor capacidad y más sofisticado técnicamente. La segunda, es que el logro de un Gobierno más eficiente y mejor organizado requiere la identificación de un balance apropiado entre centralización y descentralización. En otras palabras, cuando el Gobierno central transfiera más responsabilidades -y autoridad- hacia los gobiernos sub-jurisdiccionales y sobre todo cuando utilice la descentralización, en este caso administrativa, para acrecentar las posibilidades de que las unidades menores desconcentradas puedan aumentar su eficiencia decisional en el terreno, debe aumentar, equilibradamente, su capacidad para retener y fortalecer algunas importantes funciones regulatorias y de formulación de políticas. Es más, a fin de garantizar los vínculos entre los diferentes niveles de gobierno, sólo el Gobierno central está en capacidad de establecer y operar escalas de prioridades entre las diferentes demandas (y necesidades) que surgen de las poblaciones en todo el territorio provincial; y establecer su necesaria coordinación y guía.

La descentralización territorial, demanda más centralización y habilidades perfeccionadas en el nivel central.

Un Gobierno central puede disponer de diversos instrumentos a fin de coordinar y dirigir las acciones de los gobiernos subjurisdiccionales y de entidades desconcentradas para mantenerlos coordinadamente dirigidos hacia el logro de estrategias provinciales coherentes de largo plazo. Estos pueden ir desde las directivas de estricto cumplimiento, pasando por las transferencias financieras

condicionadas al logro de ciertos objetivos, hasta llegar a las transferencias sin ningún tipo de compromiso previo. Para el diseño de programas eficientes interjurisdiccionales no existen recetas preestablecidas. En cada caso, el Gobierno central deberá encontrar una combinación adecuada de incentivos y restricciones a fin de canalizar las políticas de todos los niveles del Gobierno en la dirección deseada y consensuada.

Para precisar más estos conceptos cabe recordar que debe entenderse por descentralización la transferencia de responsabilidades y autoridad para planear, administrar, recaudar y distribuir recursos desde el Gobierno central a entidades tales como sus unidades de campo, autoridades funcionales o regionales en cualquier territorio y, aún, a organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias.

Hay bastante consenso acerca de que la provisión, financiamiento y manejo de servicios públicos pueden ser descentralizados a través de formas como: delegación, desconcentración, devolución, desregulación y participación popular, entre las más utilizadas.

Delegación implica transferencia de responsabilidad de titulares de la organización central a entidades ubicadas fuera del gobierno central. Estamos en el caso de las organizaciones paraestatales y organismos descentralizados considerados horizontalmente o, sencillamente, corporaciones y unidades dependientes de los niveles centrales pero ubicadas en regiones o territorios. El término desconcentración se refiere a transferencia de funciones y recursos, dentro de la organización jerárquica de una entidad y sin transferencia de autoridad mayor. Frecuentemente se desconcentra pero no se delega o no se transfieren los recursos.

Devolución significa transferencia de "derechos y deberes" que no pueden ser revocados por ninguna autoridad ya que se encuentran inmersos en la Constitución o las leyes. Un requisito indispensable es que la entidad que se ve fortalecida tenga la capacidad de "autonomía", es decir, de regirse a sí misma, sin llegar a la soberanía. Desregulación es librar al órgano central de elementos

normativos superfluos. Participación popular implica que la descentralización, para ser efectiva debe ir más allá de un acto meramente administrativo. La población, en su carácter de ciudadanos, debe asumir un rol a través de organizaciones comunitarias, cívicas o gremiales.

Cualquiera sea la forma utilizada, un problema práctico a ser abordado en todo el programa de descentralización, en particular el territorial, se refiere a la necesidad de determinar "a priori" la capacidad administrativa y las habilidades técnicas de que disponen las organizaciones y los funcionarios que reciben la transferencia, para proveer los servicios para los cuales se quiere que ellos asuman responsabilidad. Cuando se habla de descentralización territorial (usualmente operativa) el argumento fundamental es que ayuda a mejorar la calidad de los servicios proporcionados a las poblaciones locales. Pero esto es sólo cierto si se asume que entidades y funcionarios cuentan con la capacidad necesaria para llevar a cabo, eficientemente, las nuevas funciones que se les asigna.

Por ello, el fortalecimiento de esas capacidades debe ser el primer componente de todo programa de descentralización territorial. Las autoridades locales y los órganos que ellos conforman, deben tener acceso a las habilidades técnico-administrativas que requiere su entorno legal, para negociar con otras agencias públicas y con las empresas privadas de su entorno, para desarrollar sus propias capacidades para generar recursos financieros; para monitorear y evaluar los programas de inversión financiera local en su propio territorio; y, por último, pero no menos importante, para implementar su capacidad para diseñar estrategias de desarrollo territorial de largo plazo coherentes con los objetivos del órgano central y con su entorno económico y social.

La experiencia de anteriores y similares situaciones, sugiere que existe un círculo vicioso entre la escasa capacidad de las administraciones territoriales y la pobreza fiscal del órgano central la cual, a su vez, desincentiva la transferencia territorial de nuevas funciones. Por otra parte, procesos como el de participación de la población local, generan nuevas demandas lo que hace indispensable el desarrollo de nuevas capacidades y habilidades.

El desarrollo de políticas de capacitación y reclutamiento de personal calificado es uno de los mayores retos que confronta el desarrollo territorial. En este mismo proyecto, se prevé una intensa actividad de fortalecimiento institucional que incluye, prioritariamente, tareas de capacitación.

Las precisiones que ha manifestado el Gobierno provincial respecto del Proyecto de Regionalización y Desarrollo Local requieren y justifican que, además de estas consideraciones sobre territorio y descentralización incorporemos no sólo un marco global coherente con esas definiciones sino una serie de conceptos referidos a instituciones y organizaciones y precisiones mínimas sobre la gestión pública. Creemos que todos ellos son coherentes con el Fortalecimiento Institucional y de Organización que requiere este proceso y constituye, de varias maneras, su fundamento y justificación

3. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIÓN

Instituciones y organizaciones son productos de la acción humana y pertenecen al dominio de la razón y de la ciencia y no de la religión ni de la naturaleza. Ambas son fruto de la “convención”, aunque de convenciones totalmente diferentes. Las organizaciones pueden ser estudiadas, diseñadas, construídas y alteradas por métodos y técnicas pertenecientes a lo que se llama “racionalismo constructivista”; pero éste método resulta totalmente inapropiado para las instituciones. Esto ocurre, fundamentalmente, porque las grandes instituciones que constriñen y facilitan a la vez nuestras vidas (desde el lenguaje hasta las instituciones del Estado de Derecho) no son el producto de ninguna mente planificadora sino el resultado de un largo proceso de interacción histórica. Podemos influir u orientar el cambio institucional en la misma medida en que podemos orientar e influir la acción colectiva.

Las instituciones son el principal patrimonio de cada sociedad y el principal determinante del tipo de organizaciones e interacciones permitidas a la libertad del individuo en cada sociedad. La eficiencia y la equidad de un orden social depende, sobre todo, de su sistema institucional y, subordinadamente, de la calidad de sus organizaciones. Esta es la verdad elemental contenida en la creciente referencia a la “cultura” como razón última del nivel de la calidad o del tipo de desarrollo.

Para North, las instituciones son la reglas del juego o las constricciones convencionalmente contruídas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada. Las instituciones son normas, pero no son “la legislación”. North se limita a diferenciar las instituciones formales de las informales, insistiendo en la importancia idéntica de unas y otras, porque lo que cuenta, al final, no son las “leyes” formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento internalizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social.

En consecuencia, investigar el sistema institucional de un país –o de un territorio definido- es una tarea que excede, con mucho, al estudio de sus instituciones formales, ya que exige averiguar las convicciones, valores, principios o creencias

que pautan el comportamiento real, determinan la interpretación de las normas formales, las completan o, "in extremis", producen su inaplicación.

Concluyendo, quien no conoce las instituciones informales no puede pretender conocer un país o un territorio. Sólo los oportunistas pueden pretender ayudar a cambiar lo que no conocen. La dificultad está en que uno de los efectos del subdesarrollo consiste en bloquear o censurar con más fuerza la emergencia o visibilidad de lo informal.

Las instituciones son importantes porque de ellas depende, en gran medida, la estructura de incentivos de la interacción humana. Los sistemas institucionales difieren entre sí por el tipo de comportamientos individuales y organizativos que incentivan. Los incentivos que influirán en el comportamiento de los individuos y de las organizaciones y, al final, en el rendimiento global de la sociedad, no son los mismos en ningún territorio con identidad y carácter definidos.

Plantearse el desarrollo institucional equivale a plantearse el cambio del sistema de incentivos vigente en una sociedad. En otras palabras, el potencial de eficiencia económica y equidad social de cada sociedad está determinado, en gran parte, por la clase de conformación institucional vigente en ella. Y toda mejora de eficiencia y equidad que desborde el potencial y no se corresponda con el avance institucional requerido, está condenada, de antemano, al fracaso inmediato o la fugacidad de sus resultados.

Pero la interacción humana y el correspondiente sistema de incentivos no sólo está condicionado por las instituciones. En ese sentido, las organizaciones también son muy importantes. En efecto, la interacción humana no sólo está influenciada por las reglas del juego, sino también, por los equipos u organizaciones que están en él. Las reglas del juego son un dato clave para explicar no sólo el comportamiento de las organizaciones sino el dato, a veces más fundamental, de quiénes son los que pueden entrar en el juego, quiénes quedan excluidos de él, como se promociona, se desciende o se sale del mismo.

Conviene distinguir entre la organización en sí y el entorno organizativo. Los datos del entorno organizativo actual, no pueden preverse con certeza aún tratándose de

los entornos más estables, por más esforzado y meritorio que sea el esfuerzo de previsión.

De ahí la crisis de las políticas empresariales basadas en el modelo de planificación normativa y sustitución progresiva por modelos de planificación o, mejor dicho, de gestión estratégica. Pero el orden de una organización sí puede ser conocido y cambiado mediante planificación.

Aún tomando en cuenta supuestos clave de la teoría organizativa actual -como la autonomía de los agentes y el desarrollo de organizaciones y culturas informales- la mente humana y la tecnología que la apoya pueden captar y procesar el conjunto de aspectos de la vida organizativa relevantes para el cambio organizacional. En este sentido, podemos seguir afirmando que el desarrollo organizacional puede continuar basándose propiamente en el “racionalismo constructivista”.

El problema está en que la organización no puede cambiar más allá de sus límites institucionales. Si nos empeñamos, por ejemplo, en convencer a un gobierno para que cambie el sistema de reclutamiento y selección de sus funcionarios, para conseguir su profesionalización en base al mérito, prescindiendo del marco institucional real vigente en el país, podemos sencillamente estar operando como aprendices de brujo. La clara conciencia de la distinción entre organización e institución ayuda a que las estrategias de reforma o desarrollo institucional: a) puedan ignorar las constricciones institucionales, si es que los cambios propuestos caben o son tolerados por los arreglos institucionales vigentes; b) tengan que presionar, además, sobre el marco institucional cuando los cambios pretendidos sobrepasen las reglas de juego existentes. En el primer caso estamos ante un problema puramente gerencial; en el segundo ante un problema gerencial e institucional a la vez.

Lo que ocurre es que casi nunca los problemas importantes del desarrollo son sólo organizacionales o gerenciales. Casi siempre son organizacionales e institucionales y, por lo tanto, su tratamiento adecuado demanda estrategias combinadas de desarrollo organizativo y desarrollo institucional. Especialmente en épocas como las que vivimos, en que “las nuevas realidades” (como las tecnológicas o la

globalización) nos obligan a reajustes que desbordan lo meramente instrumental y hasta van más allá de la metáfora de las reglas del juego: estamos frente a un cambio del juego que hemos practicado hasta ahora. No se trata sólo de nuevas reglas, sino de la salida de viejos actores, de la emergencia de otros nuevos y de un reequilibrio de poder entre todos ellos. Las nuevas reglas no son necesarias para mantener el viejo juego, sino para articular otro radicalmente nuevo.

Las instituciones importan económicamente porque determinan los costos que, en una determinada sociedad, produce hacer transacciones o intercambios. Está claro que existe una conexión crucial entre instituciones, costos de transacción y teoría neoclásica. El resultado de mercados eficientes pretendido por los neoclásicos sólo se obtiene cuando el intercambio no implica costes. Sólo en este caso los actores alcanzan la solución que maximiza la renta agregada, sin necesidad de considerar las instituciones existentes.

Es decir, las instituciones no importan en un mundo sin costes de transacción; pero éstos siempre son importantes y aún más en las economías modernas donde son elevados y crecientes.

El coste total de producción es la suma de los costes de transformación (de los factores clásicos de tierra, trabajo y capital implicados en la transformación de los atributos físicos de un bien a determinado nivel tecnológico) y de los costes de transacción (es decir, de aquellos en que se incurre para definir, proteger los derechos de propiedad sobre los bienes, es decir, el derecho a usar, disfrutar, a disponer y a excluir)

En principio, el coste implicado por cualquier intercambio consiste: a) en el coste tanto de medir los atributos físicos y legales intercambiados; como el de vigilar y garantizar el cumplimiento del contrato; y, b) en un descuento de incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y garantía de los términos de intercambio. El primer concepto se incluye siempre en los costos de transacción. El segundo no es tan obvio.

Las partes de cualquier intercambio necesitan asegurarse de los atributos legales y físicos de la prestación que pretenden obtener de la otra parte, y esto implica costes obvios de la más diversa naturaleza y cuantía, según sea el tipo de transacción. No se discute tampoco que los costes de las organizaciones creadas para ejercer la policía de los intercambios se incluyen también en los costes de transacciones. Menos evidente es, en cambio, el concepto de coste o descuento de incertidumbre. Y sin embargo es fundamental a nuestros efectos.

El coste o descuento por incertidumbre hace referencia al tema crucial de la seguridad de los derechos. Entre ellos el tema predilecto de los neoinstitucionalistas es el de los derechos de propiedad. North ha afirmado: "El crecimiento económico tendrá lugar si los derechos de propiedad hacen que valga la pena llevar a cabo una actividad socialmente productiva"

Fácilmente puede entenderse que, a mayor inseguridad respecto de los derechos adquiridos, menor será el precio que estamos dispuestos a pagar. Si el sistema de medición y garantía de los términos de un intercambio es deficiente, la parte que padece la deficiencia aplicará la tasa de descuento que considere oportuna. A mayores incertidumbres del comprador menor valor del bien comprado.

Desde estos conceptos se entiende el fundamento económico de la lucha por la seguridad jurídica. El avance de los mercados eficientes ha exigido -y lo sigue haciendo- la reducción progresiva del poder arbitrario hasta su eliminación. La interdicción de la arbitrariedad es la columna vertebral del mercado eficiente y también del Gobierno Constitucional.

Todavía hoy, los diversos grados de incertidumbre respecto de la seguridad de los derechos constituyen una explicación fundamental de los diversos niveles de desarrollo observables.

Por lo que a los países en desarrollo se refiere, lo más grave de todo es que la estructura institucional no sólo influye poderosamente en la estructura básica de producción sino que tiende, además, a perpetuar el subdesarrollo.

Las organizaciones son entidades finalistas, diseñadas por sus creadores para maximizar riqueza, renta o cualquier otro objetivo dentro del marco de oportunidades procurado por el sistema institucional vigente. Las organizaciones fueron creadas, desde luego, no sólo en función de las constricciones institucionales sino también de otras tales como la tecnología, la renta o las preferencias. La interacción entre todas estas constricciones delimita el potencial de oportunidades de maximización de riqueza para los emprendedores, ya sean políticos o económicos. La realización efectiva del potencial de oportunidades plantea la cuestión clave de qué clase de conocimientos y habilidades serán los requeridos por la organización maximizadora. La respuesta es importante porque determina en gran medida la cantidad, el tipo y la forma de evolución de los conocimientos y habilidades efectivamente disponibles en cada momento en una determinada sociedad.

De hecho, la tarea real del gerenciamiento empresarial consiste en descubrir y captar mercados, en evaluar productos y técnicas de producción y en gestionar la acción de los empleados. Todas estas tareas implican siempre grados mayores o menores de incertidumbre, por lo que la gerencia empresarial tiene que invertir en información. La cuestión es que la clase de información y conocimiento requerido por el empresario para maximizar su función de utilidad depende, en buena parte, del particular contexto institucional. Y como son las instituciones las que delimitan las oportunidades de maximización de la organización, ellas son también las que delimitan, definen, la dirección que tomará la adquisición de conocimientos y habilidades organizativas y, obviamente, el perfil del gerente maximizador.

Con ello, las instituciones se convierten en factor decisivo para el desarrollo a largo plazo de cualquier sociedad.

Las señales generadas por todo marco institucional no son, desde luego, unívocas. Siempre contienen elementos contradictorios. Incluso en las economías más productivas encontraremos instituciones que incentivan comportamientos ineficientes. En este punto, cuando comparamos países desarrollados y subdesarrollados, la diferencia no es de todo o nada. Lo que hace la diferencia es una cuestión de punto de equilibrio, orientación y dinámica. Lo importante es darse

cuenta de si el tipo de conocimiento disponible juega como dinamizador o como obstaculizador del desarrollo.

Dado que el cambio social es altamente dependiente de las representaciones mentales o modelos subjetivos de los actores, la incentivación de un sistema inadecuado de conocimientos tenderá a reforzar el status quo institucional. Los actores serán más remisos a acatar o aceptar los beneficios alcanzables con el cambio y, por el contrario, tenderán a dramatizar los costes del cambio o la no necesidad del mismo.

4. GESTION PUBLICA

La crisis actual se ha reflejado también en la teoría, la política y la práctica concernientes al sector público. Hay un aumento de la contestación al modelo burocrático clásico y, frente a él, se perfilan diversos modelos importados del gerenciamiento privado, nuevas aproximaciones del tipo “políticas públicas” y serios intentos de construir una gerencia pública como aproximación específica.

Todos estos procesos críticos han ido acompañados de una rejerarquización de lo que podríamos llamar los grandes principios o valores de la organización y la gestión pública. La crisis económica de estos últimos años, al acabar con la lógica incrementalista del gasto público, obligó a alterar todo el esfuerzo tecnocrático desarrollado desde fines de los '50 y durante los '60 siguiendo el movimiento internacional de la administración para el desarrollo. Mientras el gasto público tuvo garantizado su crecimiento, la invocación de una mejor gestión y de la consiguiente rejerarquización de valores gestores resultó en gran parte estéril pero, el freno en el crecimiento del gasto, provocó la necesidad de cambiar el paradigma, el marco y los valores legitimadores de la gestión pública. No es que pierda valor la legitimación legal -tan necesaria hoy como siempre- sino que resulta insuficiente y debe ser completada por otros valores organizativos (economía, eficacia, eficiencia, equidad social, participación, descentralización, etc.) portadores de una nueva legitimidad correspondiente a la conciencia social de nuestro tiempo.

A medida que el universalismo del modelo burocrático ha entrado en crisis y el gerenciamiento se ha instalado en la contingencia, los principios y regularidad organizativos han cedido toda su relevancia a las especificaciones tanto del entorno como de los recursos y contricciones organizacionales. Gerenciamiento público no es, pues, administración pública y, por tanto, no toda práctica administrativa puede ser caracterizada como gerencia o gestión pública, pues ésta sólo emerge en la medida en que la práctica organizacional se orienta no exclusivamente pero sí en forma significativa al valor de eficiencia. En otras palabras, una gestión de la cosa pública que atienda sólo a los valores de legalidad, equidad social y participación democrática, sin considerar de modo significativo y real los aspectos de eficiencia, no constituye gerenciamiento público.

No puede olvidarse que una de las especificidades de las administraciones públicas es que deben atender a una serie de valores constitucionales que no enmarcan la acción de las organizaciones privadas. La eficiencia de las organizaciones públicas no puede lograrse sacrificando la legalidad o los derechos de los ciudadanos, ni a expensas de la equidad social, ni sacrificando la información y participación ciudadana, ni olvidando el proceso electoral democrático y el conflicto partidista. Antes y al contrario, el gerenciamiento público consiste, no en olvidar todas estas constricciones específicas, actuando en la administración como si estuviéramos en una empresa privada, sino en buscar la eficiencia organizacional teniendo en cuenta esas contricciones. Y es entonces cuando se hace evidente que si bien el gerenciamiento y los gerentes públicos y privados tienen en común algunos importantes conocimientos, habilidades y valores, son más importantes todavía, los conocimientos, habilidades y valores específicamente requeridos por sus respectivas disciplinas y profesiones.

Es necesario advertir que los programas de reforma o modernización -o de fortalecimiento de las organizaciones- no tienen porqué basarse exclusiva ni principalmente en el mejoramiento de la eficiencia ni, consiguientemente, en el gerenciamiento. Atender los otros valores administrativos que hemos mencionado tales como la legalidad, la seguridad jurídica, la equidad, la participación, etc., son razones igualmente determinantes de procesos de modernización.

El concepto de gerenciamiento público está integrado a la mayor parte de los programas de modernización. Se corresponde con la concepción corriente de eficiencia y resulta, en consecuencia, un concepto de gerenciamiento restringido, "empobrecido" y poco adecuado para fundamentar los grandes reajustes que demanda el sector público de nuestro tiempo. Este es el juicio que emiten y justifican los mas conocidos expertos en el tema.

Si la modernización (puede leerse fortalecimiento) se plantea, en gran parte, en función de la eficiencia y, consiguientemente, se apoya en el gerenciamiento y si de éste se tiene un concepto inadecuado, las propuestas de modernización también serán inadecuadas o limitadas. El caso es que el concepto de gerenciamiento que todavía pesa -a veces en forma dominante- en muchos medios políticos y de los

altos funcionarios, es que se trata de un saber auxiliar, práctico, un mero repertorio de técnicas de gestión, que sirven poco más que para fijar las tareas de una organización, motivar a sus individuos, dirigir su actuación, y establecer su supervisión y control.

En el ámbito administrativo, el gerenciamiento público se concibe como mera ejecución de las políticas y las leyes, como un proceso casi exclusivamente intra-organizacional, que se produce a través de jerarquías de autoridad y de responsabilidad bien definidas aplicando técnicas y principios ya conocidos en la práctica empresarial privada. Este concepto del gerenciamiento conduce a una práctica de modernización que, inevitablemente, se centra en la disminución de los costos y en el endurecimiento de los sistemas administrativos existentes, más que en la mejora de los resultados y en los necesarios reajustes de los sistemas.

De hecho, este concepto de gerenciamiento es cada día más criticado porque su utilización ha demostrado que es una idea empobrecida de gerenciamiento que conduce, inevitablemente, a diagnósticos y propuestas anti-eficientes en el largo plazo. Las políticas basadas exclusivamente en la reducción de la burocracia, el control estricto del gasto, la conciencia del coste, la aplicación de técnicas empresariales y hasta la introducción de algunos elementos de mercado, presuponen un entorno estable para la gestión pública y no son capaces, en consecuencia, de encarar los nuevos retos procedentes de los cambios, la complejidad y la turbulencia del entorno.

El gran desafío de la gestión pública de estos días es dirigir los grandes cambios necesarios más que endurecer los sistemas actualmente existentes. Si los conceptos de gerenciamiento y eficiencia no incorporan la necesidad de afrontar los grandes cambios estratégicos, fundamentalmente, el problema de la innovación, los programas de modernización corren el riesgo de dejar a las administraciones mejor preparadas para afrontar los problemas del pasado.

La necesidad de una nueva concepción del gerenciamiento público no es una exigencia intelectual sino la respuesta a uno de los dilemas más importantes del sector público de nuestros días: enfrentarse a más y nuevos problemas, en

entornos más complejos, con responsabilidades crecientemente compartidas con los agentes públicos o privados, y con recursos crecientemente limitados. Responder a este reto implica renovar la concepción del gerenciamiento público, que es tanto un programa de investigación (reto intelectual) como otro de aplicación práctica (reto político y profesional). Lo que está en juego son problemas importantes de gobernabilidad de los propios sistemas democráticos y hasta del orden mundial global.

5. OPCIONES ESTRATEGICAS

El movimiento de reforma administrativa que se dio en nuestro país en los años sesenta fue fruto de las ideas dominantes en la clase política e intelectual fuertemente asociadas a las concepciones y técnicas de la planificación y del desarrollo económico. Así no pudo librarse de su impronta tecnocrática, de la separación plena entre política y administración, de hacer depender fundamentalmente el proceso de una instancia reformista centralizada, de su concepción uniformista y esencialmente formalista de la organización y el proceso administrativo, de su no cuestionamiento del modelo burocrático de gestión, de su creencia en la suficiencia de la racionalidad de la reforma y la autoridad jerárquica para conseguir su efectiva implementación y, finalmente, en la adopción respecto del gerenciamiento de las perspectivas propias de la escuela de la ordenación científica.

Este tipo de planteamiento y el marco conceptual que lo soporta, nos llevaron a una frustración paralizante. Los nuevos reformadores o modernizadores deben informarse suficientemente de las razones del fracaso de los intentos del pasado, para no caer en los errores causados por la falta de reflexión en el planteamiento y dirección de las reformas que, demostrada por la clase política, no es menor que la que han evidenciado los funcionarios en la gestión diaria.

Para impedir que la incredulidad e incluso la desesperanza se instalen endémicamente entre los funcionarios, los políticos y los medios de comunicación, dificultando todavía más las tareas de modernización, es necesario puntualizar lo que suele llamarse las “lecciones de la reforma” que son las siguientes:

- a. No caer en la tentación de la “gran reforma”, es decir, evitar formular planes y políticas dirigidas a todas las agencias y programas gubernamentales para influir en las decisiones del más alto nivel, dejando de lado las reformas tácticas y más modestas dirigidas a programas y organizaciones específicas para influir en decisiones que afectan recursos relativamente modestos.
Es cierto que es más atractivo para los políticos prometer mucho, pero estos grandes programas suelen carecer del grado de concreción necesaria para orientar la acción y no

suelen asumir los problemas de redistribución o alteración de influencia y poder que suponen, es decir, su naturaleza política. Finalmente, apartan la atención de las reformas efectivamente posibles en cada momento.

- b. Evitar la falsa concepción de que es posible obtener avances importantes de eficiencia a través de reformas meramente técnico-administrativas, que no alteren los equilibrios del poder político establecido. La viabilidad de la reforma no sólo exige voluntad política para decidir sino el apoyo político suficiente para producir los reequilibrios institucionales implicados en la reforma.
- c. Evitar que las reformas respondan a falsos problemas, porque su aparente solución no producirá mejoras de eficiencia. Es el caso de numerosas reorganizaciones presentadas como reformas organizativas y de gestión basadas, por ejemplo, en que la raíz de todos los déficits estatales se encuentran en la ineptitud e indolencia de los empleados públicos. Los problemas y las reformas de eficiencia no pueden seguir el único patrón que se marca “desde arriba” sin ser validados por un buen diagnóstico que corrobore las hipótesis propuestas, a riesgo de que las medidas que se propongan sean inadecuadas y rechazadas por los niveles operativos. Ganar no sólo el apoyo sino el conocimiento que pueden aportar los funcionarios del nivel operacional y táctico de la organización, aparece como otra condición de la viabilidad de la modernización.
- d. Lograr avances específicos de eficiencia, exige plantear las reformas sobre bases de información sistemática y relevante que, a menudo, no existen. Mejorar los sistemas de información para la gestión es otro de los presupuestos de la modernización
- e. Los programas de reforma exigen recursos y suponen un coste. Es la paradoja: para ahorrar hay que gastar inicialmente. A menudo faltan los recursos financieros necesarios, al menos si se consideran programas de eficiencia a largo plazo
- f. La última lección aprendida es que las reformas no pueden entenderse como episódicas o subordinadas al horizonte electoral a corto plazo, sino como procesos permanentes necesitados de amplio apoyo político y social

Un concepto “enriquecido” de gerenciamiento para utilizar en procesos de modernización requiere actuar en las siguientes áreas temáticas:

- a) Seguir mejorando los sistemas de información. No hay que detenerse en los costos sino que deben ser capaces de servir las necesidades de los directivos y decisores a todos los niveles. Eficiencia no es sólo ahorrar, sino mejorar la creación de valor y utilidad
- b) Dejar de pensar en la centralización-descentralización como principios contradictorios de organización. Reconocer que existen niveles de gerenciamiento (estratégico, táctico, operacional) y que a cada uno de ellos corresponden órdenes de control de naturaleza diferente. Reconocer este hecho nos permite descentralizar todas y sólo las decisiones realmente significativas para la función y control propios de cada nivel, manteniendo estrictamente centralizado en el nivel más alto la formulación del marco estratégico
- c) Fortalecer el gerenciamiento de línea, como condición para que la mejora de la información y la mayor descentralización produzcan eficiencia. Esto significa definir, diferentemente, las responsabilidades de la gerencia de línea, superando la fragmentación actual entre la responsabilidad de la formulación de las políticas, las finanzas, el personal y la implementación.
- d) Gastar para ahorrar. Recortar gastos y gestionar la modernización no coinciden en el largo plazo. La mejora del gerenciamiento público supone “siempre” inversiones y costes, de los que deberán derivarse beneficios, cuya evaluación no siempre es fácil de establecer
- e) Enfatizar los aspectos inter-organizacionales del gerenciamiento público ya que, cada vez más, los bienes públicos dependen de la acción conjunta de diversas organizaciones públicas y privadas entre las que no se dan relaciones jerárquicas.
- f) La responsabilidad por el buen gerenciamiento público, implica cada vez más la capacidad de establecer y gerenciar adecuadamente estas redes inter-organizacionales. Este es un campo en que casi todo está por hacerse
- g) Redefinir el rol de las estructuras horizontales representadas por las oficinas centrales de presupuesto y gasto y por los departamentos u oficinas de personal y de gestión no financiera. Estas oficinas se encuentran saturadas de responsabilidades innecesarias y carentes de nuevas funciones encuadradoras y fortalecedoras de los gerentes de línea
- h) Reconocer la importancia crítica de la mejora del gerenciamiento de recursos humanos, yendo más allá de las viejas técnicas formales de reforma para lo que hay centrarse en los logros de productividad real, priorizando la formación y el desarrollo organizacional coherentes con la misma. Pasada la fase de los recortes, la modernización no puede avanzar sin una inversión fuerte e inteligente en el desarrollo de sus recursos humanos

6. LA ESTRATEGIA COMO FACTOR CRITICO

Es un lugar común verificar que los intentos de modernización y/o reforma muestran una seria debilidad estratégica y, en particular, el descuido de los reformadores por los problemas de implementación.

La implementación no es la mera ejecución de las decisiones previamente programadas, sino una serie progresiva de decisiones y acciones que reelaboran las decisiones previas y de las que dependen, efectivamente, los productos, resultados e impactos.

Aplicar el razonamiento estratégico al cambio organizacional supone asumir que el sujeto innovador que opera en el interior de un sistema sólo puede tener éxito en la medida en que la reacción que provoca la innovación no llegue a bloquearla. Esto exige normalmente invertir en desarrollo humano, es decir, no aniquilar al adversario sino transformarlo progresivamente en aliado y soporte de la reforma. La estrategia del cambio organizacional debe superar la concepción estratégica militar, pues no se trata de ganar la guerra sino de llegar a insertar la innovación en el sistema mediante la transformación suficientemente asumida de sus regulaciones y juegos internos.

Una buena estrategia no consiste en decir lo que habría que hacer a partir de verificar qué es lo que está mal, sino en descubrir, con las regulaciones de un sistema y sus consecuencias, los medios eficaces para influir y hacer evolucionar el propio sistema. Para lograr esto es necesario crear las condiciones que permitan el aprendizaje organizacional y la adaptación al entorno. Desde estas premisas, la elaboración de la estrategia consiste en plantearse y responder las siguientes cuestiones:

- ¿Qué es lo que debería aprender la organización para enfrentar eficazmente los problemas planteados? La respuesta debe encontrarse en torno a cuatro grandes temas: la adaptación de las personas y las organizaciones a la naturaleza de las tareas que deben cumplir; la

consideración de los procedimientos de dirección de la acción administrativa; la utilización efectiva de conocimiento e información para la elaboración de opciones; y, finalmente el estilo de adaptación al entorno

- ➔ Identificar las constricciones y los recursos con que se cuenta para actuar. La estrategia no procede de los objetivos, pues éstos se plantean en función de las constricciones y recursos, sobre todo los recursos humanos. La estrategia no es una diacronía de etapas previamente establecidas: la cuestión de qué debe aprender la organización es permanente; los recursos y las constricciones cambian a medida que avanza (o retrocede) la estrategia y, en función de todo ello, se reformulan permanentemente los objetivos

Este tipo de reflexión estratégica implica la necesidad de renunciar, de una vez por todas, a pretender reformas precisas, completas y definitivas. Lo que es prioritario es la estrategia antes que los exactos y completos contenidos de la reforma en sí misma, ya que ésta no puede definirse previamente de manera precisa y su forma tiene menos importancia de lo que se cree. Es la estrategia la que finalmente marcará la opción de reforma y no al revés.

7. SUSTENTABILIDAD

En los últimos años la cuestión agraria ha cobrado una nueva entidad, enmarcada en los procesos de globalización y de ajuste estructural que la acompañan. Muchos de los fenómenos que se manifiestan en la actualidad en el medio rural pueden relacionarse con la naturaleza de dichos procesos y con algunas de sus consecuencias entre las que se destaca la exclusión social que estarían generando.

Muchos de esos fenómenos reflejan la intensificación del dominio del capital sobre el agro en el marco de un proceso capitalista crecientemente globalizado: la difusión creciente del trabajo asalariado; la multi-ocupación; la expulsión de medianos y pequeños productores del sector; las continuas migraciones campo-ciudad o a través de las fronteras; la creciente orientación de la producción agropecuaria hacia los mercados; la articulación de los productores agrarios a complejos agroindustriales en los que predominan las decisiones de núcleos de poder vinculados a grandes empresas transnacionales o transnacionalizadas. Factores como éstos han provocado la caída del ingreso real, el creciente desempleo y el acelerado deterioro y retiro de las redes de seguridad social que nos dejan pocas alternativas para detener los efectos más agudos de la exclusión social.

De esta manera han resultado afectados la mayoría de los productores y trabajadores rurales, ya sean medianos o pequeños productores, campesinos y trabajadores sin tierra, incluyendo a los trabajadores y medianos y pequeños propietarios no agropecuarios del medio rural.

En el otro polo del proceso se manifiesta la importancia creciente que asumen los complejos agroindustriales comandados por grandes corporaciones transnacionales que se vinculan con el comercio mundial de productos agropecuarios, la provisión de insumos y tecnología agropecuaria, el procesamiento industrial y la distribución final de alimentos.

En este cuadro, la división internacional del trabajo en materia agroalimentaria se fue modificando sustancialmente. A los tradicionales productos de exportación de los países del tercer mundo se han agregado una serie de nuevos productos. Los

campesinos y productores agropecuarios normalmente cultivaban, junto a esos productos tradicionales, frutas y legumbres para el autoconsumo o para mercados locales y/o nacionales. En años recientes, impulsados por las grandes corporaciones agroindustriales, han dedicado sus mayores esfuerzos a cultivar productos para la exportación.

En muchos casos, las exportaciones no tradicionales han llegado a reemplazar la producción de alimentos básicos, generando escasez y alza de sus precios, afectando de este modo a la población más pobre de la comunidad. También han sobrevenido importantes problemas de salud y ambientales como consecuencia de la utilización masiva de agroquímicos, en particular de pesticidas, muchos de ellos prohibidos en los países altamente industrializados.

En este cuadro general que favorecería la aparición y profundización de una visión pesimista del futuro, un número muy significativo de personas se niegan a aceptar la miseria y han elegido construir sus propios caminos de sobrevivencia. Muchas de sus estrategias no son más que arreglos precarios para asegurar el ingreso necesario para tan sólo sobrevivir, en el más estricto sentido de la palabra. La gente se ha visto -y se vé- forzada a emigrar, aceptando frecuentemente trabajos en las circunstancias más desafortunadas, con alto deterioro de la calidad y nivel de vida sin poder evitar la desintegración cultural y social. Los que intentan construir otras alternativas están utilizando, en general, una combinación de formas tradicionales de producción para incrementar el nivel de autosuficiencia local, financiado por otras actividades en la misma región o en otra.

Estas personas -que suman millones- demuestran no estar dispuestas a aceptar la inevitabilidad de la fuerza de succión de un modelo transformado en pantano, y han creado un punto de partida para estrategias alternativas, que son exploradas por innumerables comunidades y expertos en todo el hemisferio. Las contradicciones del desarrollo neoliberal son tan profundas, que hasta la comunidad internacional reconoce ahora la importancia de estas actitudes como un camino para responder a esta crisis y buscar una ruta progresiva de transición hacia un mundo mejor.

Muchas de estas alternativas surgen del interés que despierta la creciente necesidad de buscar un nuevo enfoque centrado en la sustentabilidad, que se ha convertido en una parte importante de la discusión sobre el desarrollo y que fuerza a contemplar nuevos enfoques que le den otro sentido a ese desarrollo.

Esos nuevos enfoques van más allá de la nueva defensa de nuestro medio ambiente. **La conservación de los ecosistemas de una región requiere más que el reconocimiento político de la importancia del problema. También demanda, fundamentalmente, la reconstrucción y/o fortalecimiento de la capacidad económica y social de la población,** a través del incremento de sus conocimientos y de las habilidades necesarias para utilizar los métodos productivos que requieren la protección y enriquecimiento de los sistemas naturales en los que existen estos recursos.

En estos momentos todos formulan sus propuestas para el cambio en términos de su contribución a la “sustentabilidad”.

No sólo existe un reconocimiento amplio de que **los niveles actuales de consumo de recursos per cápita que hay en los países ricos no se pueden extender a la gente que vive en el resto del mundo,** sino que el interés en la sustentabilidad se ha globalizado, reflejando el miedo generalizado al deterioro de la calidad de la vida. **Los sistemas productivos y los patrones de consumo existentes amenazan la continuidad de nuestras organizaciones sociales** y se plantea la necesidad de un cambio estructural que haga posible el reemplazo de esos sistemas y patrones con otros más acordes con las posibilidades de la tierra para mantener y reproducir la vida.

En un análisis final, es posible probar que, en las condiciones presentes, la misma acumulación de riqueza crea pobreza. Los pobres sobreviven en condiciones infrahumanas y se ven obligados a contribuir a la degradación ambiental porque les falta la posibilidad de evitar esa destrucción. Las enormes brechas sociales existentes no sólo impiden que los recursos sean utilizados para mejorar la situación sino que agravan el daño, expulsando a las personas de sus comunidades y negándoles las oportunidades para proyectar sus propias soluciones.

Esta es la razón por la que la búsqueda de sustentabilidad implica una estrategia para un dualismo moderno: por una parte debe facilitar a las personas el fortalecimiento de sus propias organizaciones o la creación de nuevas, utilizando sus magros recursos en la búsqueda de una alternativa y de una resolución autónoma de sus problemas. Por otra parte, una estrategia de desarrollo sustentable debe contribuir al surgimiento de un nuevo pacto social, cimentado en el reconocimiento de que son esenciales la erradicación de la pobreza y la incorporación democrática de los desamparados dentro de una estructura productiva más diversificada.

En otras palabras, la sustentabilidad no es sólo un asunto del ambiente, de justicia social y de desarrollo. También se trata de las personas y de nuestras posibilidades de sobrevivir como individuos y culturas. ***La sustentabilidad es una lucha por la diversidad en todas sus dimensiones*** cuya consideración incluye el apoyo necesario a comunidades muy presionadas que luchan contra fuerzas poderosas para defender su individualidad, sus derechos y sus habilidades para sobrevivir mientras tratan de satisfacer sus necesidades.

Hay suficiente información respecto a los esfuerzos que se realizan en todo el mundo para lograr el desarrollo sustentable que nos revela el sentir de la discusión actual y las direcciones para el trabajo futuro; pero, por sobre todo, demuestra que la tendencia es lo suficientemente firme y difundida como para aceptar que ha llegado la hora del Desarrollo Sustentable.

La sustentabilidad es un proceso antes que un conjunto de metas bien específicas. Implica la modificación de un proceso que afecta a la naturaleza, la economía y la sociedad. Ha alcanzado un lugar de consideración a medida que hemos descubierto que el crecimiento de la producción y aún de la riqueza nacional, no garantiza la mejora de los estándares de vida ni una mayor calidad de vida. En este contexto los retos de la protección ambiental son quizás la fuerza más inmediata que dá importancia a la discusión, incluyendo las cuestiones éticas fundamentales sobre la sustentabilidad de una estructura global que perpetúa altos

grados de desigualdad internacional mientras trabaja con las comunidades rurales con pocas oportunidades de satisfacer sus necesidades más básicas.

Si estamos construyendo un camino de acción posible, podemos llegar a considerar que estas cuestiones globales están más allá de nuestro alcance; pero no podemos dejar de considerar las estrategias para promover un mayor grado de sustentabilidad en el Desarrollo Local y, en un esfuerzo por tener éxito, contribuir a las modificaciones en los programas de desarrollo provincial y nacional que conduzcan a una mayor participación popular en su diseño e instrumentación.

Una estrategia para promover la sustentabilidad debe focalizarse en la importancia de la participación local y en la revisión de la forma en que la gente vive y trabaja. En cualquier discusión sobre la integración provincial, nacional o internacional una parte importante es la cuestión de la autonomía y la autarquía local o regional. Promover la autonomía no implica sacrificar la cooperación y coordinación necesarias entre comunidades y regiones, que puede lograrse a través de la planificación, para que de esta manera puedan promover o hacer posible la autosuficiencia aún cuando produzcan para el mercado extra-regional.

Buena parte de lo que hemos afirmado parece apoyar la idea de que, ***el análisis de la sustentabilidad implica ubicarse en el extremo opuesto a las recetas de la reforma neoliberal.*** Pero, en una posición racional, los defensores de la sustentabilidad deben reconocer -y reconocen- que las elecciones no son tan simples: los productos y tecnologías industriales no pueden ser rechazados simplemente porque implican control jerárquico y trabajo alienado. La respuesta debe ser reflexiva y confrontar las realidades de una sociedad global urbanizada en crisis donde hay regiones que no tienen capacidad para ofrecer los medios que resuelvan las necesidades más elementales de muchos de sus ciudadanos mientras, al mismo tiempo, otros se enriquecen.

8. AUTOSUFICIENCIA, DIVERSIFICACION PRODUCTIVA Y SUSTENTABILIDAD

Un tema de importancia básica que debe ser tratado claramente es la relación entre autosuficiencia e integración. El sistema actual de comercio global promueve la especialización basada en sistemas de monocultivo. La sustentabilidad que estamos afirmando no tiene necesidad de ser equivalente a la autarquía o al aislamiento, pero hay que aceptar que debe conducir a un grado de especialización mucho menor tanto en las áreas de producción como de la organización social.

La autosuficiencia alimentaria surgió hace muchos años como una necesidad de muchas sociedades debido a la precariedad de sus sistemas internacionales de comercio. Las tradiciones alimentarias específicas surgieron de un conocimiento local altamente sofisticado de frutas y vegetales, hierbas y especies. Aunque la introducción de las tecnologías de la revolución verde elevó increíblemente el potencial productivo de los productores de alimentos, pronto descubrimos cuán duro fue alcanzar ese potencial y los altos costos sociales y ambientales que ese programa acarreó y aún puede acarrear.

La autosuficiencia alimentaria es un objetivo controvertido que pone sobre el tapete la cuestión fundamental de la autonomía cuya discusión se ha ce hoy más intensa por la existencia de un acuerdo general sobre dos factores contradictorios:

1. Por un lado, tenemos la producción local de bienes básicos que pueden ser producidos de manera más eficiente en otro lugar. Esta es un lujo que pocas sociedades pueden sostener y, por lo tanto, debería primar la decisión económica y abandonar esa producción local. Esta afirmación es general -de pura racionalidad economicista- ya que la experiencia demuestra que adoptar este tipo de decisiones ha producido graves consecuencias. El acuerdo actual es que esto sólo puede ser efectuado si -y sólo si- los recursos humanos y naturales no dedicados a la producción de estos bienes comerciales, pueden encontrar empleo productivo en

cualquier otro lugar que le permita satisfacer sus necesidades;

2. Hay que destacar, además, que una mayor producción de alimentos básicos contribuye en forma inmediata a elevar los estándares nutricionales y mejorar los índices de salud. En el contexto actual, en que parece ser norma la desigualdad y las fuerzas discriminatorias contra los pueblos rurales, obtener un grado mayor de autonomía en la provisión de la base material para un estándar adecuado de vida, parece ser una parte importante de cualquier programa de sustentabilidad regional. Además, contribuirá a crear más empleos productivos y un interés en mejorar la administración de los recursos naturales.

Es lógico reconocer que, en algunas partes del mundo, la estrategia de la autosuficiencia alimentaria puede constituir una decisión económica no eficiente, porque implica desviar recursos que, aplicados a otros usos, serían más productivos por su contribución económica a la creación de exportaciones que permitirían, a su vez, adquirir mayores volúmenes de alimentos. Pero los interesados en el desarrollo sustentable opinan que, aún cuando sea recomendable la importación al por mayor de bienes básicos, esto lleva consigo la modificación de las dietas locales que son el resultado de las posibilidades productivas de sus regiones. En la escena actual, la tendencia a sustituir los alimentos tradicionales por productos importados es particularmente problemática, y presenta graves consecuencias para el bienestar humano en muchas sociedades.

Es conveniente afirmar la necesidad de reconocer la importancia de la autosuficiencia alimentaria que sin embargo y pese a ello, es sólo una faceta de una estrategia más amplia de diversificación productiva cuyos principios son, en gran medida, parte del movimiento hacia la sustentabilidad.

Históricamente, los habitantes rurales nunca han sido “sólo agricultores, o productores especializados en cualquier producto”, excepto en regiones y

circunstancias muy particulares. Más bien **las comunidades rurales siempre se han caracterizado por la diversidad de sus actividades productivas en las que se comprometen para asegurar su subsistencia**; son comunidades de administradores de sistemas complejos de recursos. Fue sólo el error de transferir modelos de agricultura comercial a la teoría del desarrollo en el tercer mundo, lo que contribuyó a menospreciar el carácter naturalmente multifacético de los sistemas locales de producción tradicional. Las estrategias de Desarrollo Sustentable enfrentan directamente este problema, intentando reintroducir esta diversidad productiva, conforme se solucionan los problemas de escalas apropiadas de operación y heterogeneidad de productos.

La diversificación productiva tiene que relacionarse con el patrón de necesidades y recursos locales. En la medida en que las personas no estén involucradas en el diseño e implementación de programas que les aseguren la satisfacción de sus propias necesidades de consumo, tendrán menos conciencia del impacto de sus demandas sobre el resto de la sociedad y del ambiente natural. **En consecuencia, el enfoque de la sustentabilidad confiere gran importancia a establecer una relación directa entre las personas que planifican la producción y aquellas que determinan qué niveles de consumo son posibles.**

INDICE GENERAL

PRESENTACION	2
Segundo informe de avance	5
Talleres Realizados	7
Otras Tareas Realizadas en el período	11
1. Comentarios a la Ley de Creación del CONES	11
2. Comentarios al anteproyecto Sistema de Planificación y Evaluación de Resultados	18
3. Problemas que afectan al Programa de Regionalización y Desarrollo Local	34
4. Situación actual del Programa de Regionalización y Desarrollo Local	44
5. Proyecto “Modernización de los Gobiernos Municipales”	63
6. Comentarios sobre la constitución y operación de los Consejos Regionales	78
Comisiones especiales realizadas	89
Anexo 1 - Evaluaciones	90
Informe Final	91
a. Consideraciones estratégicas utilizadas en el desarrollo metodológico de los Talleres	94
a.1 El tema unificador	97
a.2 La cultura como incentivo para el desarrollo	99
a.3 Innovación	101
a.4 Territorio-proyecto	104
a.5 Participación y asociativismo	105
b. Resultados obtenidos en este período	113
b.1 Vinculados a la realización de los Talleres	113
b.2 Vinculados con otras actividades	120
Conclusiones	124
Demandas, problemas y soluciones	124
Propuestas de trabajo que asegure la continuidad del programa de Regionalización y Desarrollo Local	127
Puntos nodales de la propuesta	129
Documentos de Referencia	134