

017.3113

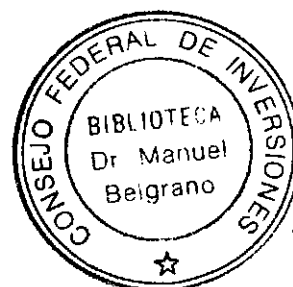
P 11 p 20  
IV

45081

# **Programa de Regionalización y Desarrollo Local Provincia del Chaco**

**CUARTO INFORME DE AVANCE  
e INFORME FINAL**

**Consultor: Dr. Anibal O. Patroni  
2004-2005**



# **Programa de Regionalización y Desarrollo Local Provincia del Chaco**

## **CUARTO INFORME DE AVANCE**

**Consultor: Dr. Aníbal O. Patroni  
16 de Febrero 2005 al 15 de Mayo 2005**

## INDICE

<b>Trabajo 1:</b> <b>ASISTIR Y FORTALECER A</b> <b>LAS GERENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL</b>	<b>1</b>
<b>Trabajo 2:</b> <b>ASISTIR Y FORTALECER A LOS MUNICIPIOS</b>	<b>6</b>
<b>Trabajo 3:</b> <b>BRINDAR ASISTENCIA PARA LA CONSOLIDACION REGIONAL</b>	<b>8</b>
<b>Trabajo 4:</b> <b>ASISTIR A LOS PROMOTORES LOCALES</b>	<b>10</b>
<b>Trabajo 5:</b> <b>ASISTENCIA TECNICA A LA</b> <b>SECRETARIA DE PLANIFICACION Y EVALUACION DE RESULTADOS</b> <b>(SPER)</b>	<b>12</b>
<b>CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS</b>	<b>15</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>22</b>
<b>ANEXO II</b>	<b>49</b>

### ABREVIATURAS

<b>ADR</b>	– Agencias de Desarrollo Regional
<b>CFI</b>	– Consejo Federal de Inversiones
<b>CRP</b>	– Consejo Regional de Planificación
<b>CLP</b>	– Consejo Local de Planificación
<b>GDR</b>	– Gerencia de Desarrollo Regional
<b>SPER</b>	– Secretaria de Planificación y Evaluación de Resultados
<b>SPPER</b>	– Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados

# **Trabajo 1:**

## **ASISTIR Y FORTALECER A LAS GERENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

**Objetivo:** *Apoyar técnicamente a las Agencias de Desarrollo Regional de los Consejos Regionales de Planificación (CRP), a través del desarrollo gerencial y la articulación de sus acciones con las políticas públicas.*

Durante este período se dio continuidad a los Talleres mensuales programados para las Gerencias Regionales. Como se expresara en el tercer Informe, el funcionamiento de los Consejos Regionales de Planificación (CRP) y los Consejos Locales de Planificación (CLP) está marcando significativamente actividades y tareas que definen las responsabilidades de las Gerencias Regionales como expresión de las Agencias de Desarrollo Regional, que han sido previstas por la Ley para dar soporte técnico a los CRP y, por extensión práctica a los CLP. En el caso de los Promotores-Coordinadores (de los que existe uno por cada Municipio) existe una política -no expresada formalmente- que les asigna la asistencia técnica a los CLP.

En varios de los Talleres se contó con la presencia del Señor Secretario de Planificación y Evaluación de Resultados, Cp. Eduardo Yunes, del Prof. Eduardo Soto en su carácter de Coordinador del Proyecto, y la Lic. Gladis Bossio de Fontana que en el período anterior y en éste ha asumido la responsabilidad de la capacitación de los Promotores. Es útil mencionar que, además de los Promotores-Coordinadores que, como ya mencionara, es uno por cada Municipio, se han agregado otras personas que colaboran voluntariamente con las tareas de promoción.

En la primer reunión efectuada con las Gerencias Regionales el día 16 de Febrero, estuvo presente el Señor Subsecretario de Municipios de la Provincia, la reunión fue muy interesante debido a que hizo posible un diálogo ordenado entre este funcionario y los Gerentes respecto de las tareas cumplidas por éstos y la necesidad de que se acentúe la presencia de la Subsecretaría en las actividades de cada Gerencia en su Región, en particular las que se relacionan con el accionar de las Municipalidades .

Con posterioridad a esa reunión hubo otro encuentro con los Gerentes Regionales en el que se dialogó extensamente sobre la necesidad de elaborar un Diagnóstico Preliminar Cualitativo de cada uno de los territorios, utilizando para ello la información obtenida a través de diversos instrumentos (FODA, Arbol de Problemas, Arbol de Soluciones, etc.). En esta información aparecen claramente las opiniones de los diversos actores sociales de cada comunidad que, en su conjunto, permiten apreciar un panorama razonable de la situación actual y futura de cada Región, impregnadas con su visión y con los valores culturales que les son propios. Es necesario aclarar que esos instrumentos fueron utilizados en Talleres participativos, en la mayoría de los Municipios con la presencia de este consultor, así como de la Prof. Bossio de Fontana. Estos Talleres comunitarios fueron convocados y organizados por los respectivos Gerentes Regionales.

En la reunión aludida se convino que estos Diagnósticos Cualitativos, aún con su carácter de preliminares, constituyen un elemento valioso para el proceso por que:

1. Son documentos que reflejan suficientemente los resultados alcanzados con las tareas de sensibilización efectuadas en los ámbitos municipales para incorporar a los actores sociales al Proceso de Desarrollo Local y Regionalización
2. Las opiniones recogidas a través de los instrumentos mencionados anteriormente, prueban que existen muchas personas, en cada localidad, que han internalizado esos conceptos y los traducen en aportes expresos
3. En forma creciente, esas personas muestran disposición a plantear sus opiniones en forma abierta, con contenidos que van más allá de la mera expresión de críticas puntuales y particulares, expresando su voluntad de participación
4. Se abre una instancia de diálogo comunitario que permite intercambiar ideas y lograr primeros consensos respecto a las soluciones que se proponen
5. El contenido de cada Diagnóstico Regional, constituye una valiosa contribución a la tarea de los CRP y, por supuesto, de los CLP que han surgido como una construcción propia de cada comunidad

6. Crea la posibilidad de utilizar la discusión, en cada foro comunitario, de la síntesis de sus opiniones y propuestas, elaboradas bajo la forma de Diagnóstico Cualitativo y con una expresión articulada de la visión comunitaria sobre fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades tal como operan en el entorno municipal, permitiendo aplicar así una metodología de capacitación para la planificación como un proceso educativo de carácter social, que hace posible que los ciudadanos aparezcan como sujetos activos del proceso de desarrollo.
7. La discusión del Diagnóstico por los mismos foros que lo definieron inicialmente, genera una posibilidad cierta de que la comunidad se apropie de él y, con esa sensación, participe en las siguientes etapas de la planificación participativa
8. La elaboración del Diagnóstico traduce, razonablemente, la necesidad de instalar en las diversas comunidades de cada Región, conceptos y métodos suficientes para comprender y utilizar metodologías de planificación participativa. Este concepto se extiende a las propias Gerencias Regionales y a los Promotores claro que, en estos casos, la transferencia conceptual y metodológica deberá ser no sólo suficientes para asegurar capacidades operativas sino para que puedan transmitir esos conceptos métodos a la comunidad local

El intercambio de opiniones con los Gerentes Regionales respecto a la elaboración de este diagnóstico, resaltó la limitación que implica el término del período del proceso que, en este caso, concluyó el 15 de Mayo. Esta consideración se tradujo en un acuerdo respecto a la necesidad de que esta Consultoría confeccionara una metodología para la realización del trabajo que permitiera: lograr los propósitos enunciados más arriba; cumplir con las propuestas metodológicas básicas incluidas en mi 2º Informe de Avance; y realizarse en el tiempo disponible.

En cumplimiento de este acuerdo elaboré, entre el inicio de este período y comienzos de Marzo, un conjunto de referencias que, bajo el nombre de "Referencias metodológicas para la realización de un trabajo de diagnóstico regional/municipal", se adjuntan en el **Anexo I**. El tratamiento de la metodología y los instrumentos incluidos en este trabajo, así como la propia confección del Diagnóstico hizo necesario a que se realizaran, con mi intervención y entre Marzo, Abril y Mayo doce (12) Talleres -no previstos anteriormente- a los que asistieron siete (7) de los Gerentes Regionales. Los primeros Talleres tuvieron lugar en Marzo y fueron dedicados a explicar el funcionamiento de los instrumentos propuestos; y los restantes -entre Abril y Mayo- se aplicaron a la revisión de las primeras versiones elaboradas por los Gerentes; y a la confección final de los Documentos correspondientes a cada Región.

Una de las razones de fondo para la realización del Diagnóstico Regional, además de las ya citadas es que, después de un año de intensas actividades no sólo se completó la instalación de los CRP sino que la promulgación de la Ley 5.174 a través del Decreto 297/05 creó, finalmente, la oportunidad formal para que los Consejos pudieran acceder a la obtención de sus Personerías Jurídicas que es, quizás, la más trascendente posibilidad de descentralización efectiva generada por la Ley mencionada. Esta nueva institucionalidad enfrenta a los CRP -a partir de este mes de Mayo- con la obligación de cumplir con la formulación de un Programa de Desarrollo Local en cada Región; y con la necesidad práctica de articular sus acciones con los CLP. Todos estos fines necesitan un punto de partida, propio de las tareas de planificación participativa, es decir, de un Diagnóstico que, en este caso, se confeccionó sobre bases cualitativas utilizando y procesando la opinión de los grupos comunitarios participantes. Se espera que este instrumentos -el Diagnóstico- aumente las posibilidades de que los CRP y los CLP logren significativos avances en sus fines a través de una mayor coherencia; y mejoren su accionar haciendo más efectivas las relaciones con los delegados sectoriales.

En el intercambio de opiniones con los Gerentes se planteó el problema del grado de calidad que debía adjudicarse a un diagnóstico construido sobre la base de las opiniones de las personas involucradas. Se acordó que su valor es la consecuencia de aceptar que la opinión de los actores sobre los problemas a resolver, las oportunidades a aprovechar y sus limitaciones, constituye un juicio insustituible en cuanto refleja como ningún otro, la percepción de los verdaderos actores del Desarrollo Local sobre su situación y sus posibilidades, a partir de las vivencias que surgen de su visión del entorno y del futuro. Este acuerdo se complementó con diversas apreciaciones respecto de que lo que se estaba realizando era una “exploración” - la tarea de prospección propia de cualquier proceso de planificación- que trata de identificar los retos que plantea el futuro, anticipando cambios y soluciones necesarias que la práctica universal reconoce que debe ser necesariamente colectiva e incluir reflexiones del mayor número posible de actores involucrados.

En el Informe anterior -el 3º Informe de Avance- hice mención expresa a las actividades realizadas con los Gerentes respecto al análisis de los contenidos de las “Guías para analizar las necesidades locales/regionales de innovación”. En aquella fecha sólo se habían cumplimentado las correspondientes a la Región Metropolitana, Sudoeste II; UMDESCH e Impenetrable. Mencionaba también que no se produciría un documento hasta que se presentaran y discutieran en un Taller las otras Guías faltantes y adelanté algunas conclusiones que surgían del análisis de las que se habían recibido.

Cabe aclarar que aún no se han completado las Guías correspondientes a las Regiones Oriental, Centro, Norte y Centro- Oeste. Durante las reuniones celebradas para trabajar en el diagnóstico, hice especial mención a los Gerentes de estas Regiones sobre esta circunstancia, que quedó en evidencia por las distintas contribuciones que éstos efectuaron al hacer sus aportes en la columna correspondiente del formulario de diagnóstico. De la misma manera fue visible, en particular al cumplimentar el Anexo VII de ese formulario, la importancia de haber podido contar con la información que debía partir del inventario de las organizaciones sociales supuestamente existentes y actuantes en cada uno de los ámbitos organizativos de las Regiones mencionadas. Las razones de su valor -para esos mismos Gerentes y los Promotores-Coordinadores- fue mencionada extensamente en mi Informe anterior.

Otras circunstancias vinculadas a este trabajo se expresarán al tratar los restantes trabajos con las que están necesariamente vinculadas, así como en las Conclusiones y Sugerencias que comprenden este Informe.



## **Trabajo 2:**

# **ASISTIR Y FORTALECER A LOS MUNICIPIOS**

**Objetivo:** *Fortalecer a los Municipios como institución para intervenir como actor sustantivo del proceso, en su carácter de miembro de los Consejos Regionales de Planificación, a través de la Unión Regional de Municipios, mediante la transferencia de conceptos y herramientas metodológicas de trabajo.*

Salvados los problemas registrados en el trimestre anterior por motivos climáticos, en este período se realizaron once (11) reuniones de trabajo en:

**Región UMDESCH:** Municipios de Villa Angela (3), Samuhú (1), Enrique Urien (1), La Clotilde (1) y La Tigra (1)

**Región Metropolitana:** Municipios de Puerto Vilelas (2), Fontana (1) y Barranqueras (1)

**Las cantidades entre paréntesis señalan la cantidad de visitas efectuadas**

En estas reuniones, en las que estuvieron presentes los miembros de los respectivos CLP, se realizaron actividades dirigidas a afianzar el manejo de instrumentos que hacen a la planificación participativa.

Merecen destacarse las reuniones realizadas en la Municipalidades de Enrique Urien y La Tigra. En ambas se contó con la presencia de un grupo muy numeroso de vecinos, incluyendo a representantes de organizaciones sociales de la comunidad con los que se pudo realizar un diálogo abierto y extenso que permitió aclarar dudas e inquietudes respecto del proceso que se está llevando a cabo. Quedó evidenciada la voluntad de participación de esas comunidades y su compromiso respecto a las acciones a desarrollar.

Una mención especial merece la reunión en la Municipalidad de Barranqueras: como en los casos precedentes se destaca la cantidad de personas que asistieron a la reunión que incluyó no solo a representantes de entidades vecinales y otras organizaciones sociales sino también a

representantes de los partidos políticos. A la reunión, que duró varias horas, asistieron la Señora Intendente, Concejales y diversos funcionarios de la comuna. El debate fue intenso y permitió que este Consultor explicara a los presentes los propósitos y métodos de este proceso. En particular, hubo un intercambio de opiniones activo y vehemente, respecto de la conformación del Consejo Local y la forma de incorporación de los representantes de esta comuna al CRP.

La causa de los asuntos que se trataron está relacionada con que, en la fecha de esta reunión, hacía pocos días que la Municipalidad de Barranqueras se había incorporado —o reincorporado formalmente— a la Región Metropolitana. La presencia de la Señora Intendente Dña. Alicia de Azula, fue muy significativa.

En todas estas actividades y particularmente en las que acabo de destacar, quedó clara la necesidad de generar nuevas capacidades a nivel municipal, para constituirse en actores efectivos del Desarrollo Local; así como acerca de efectuar un esfuerzo especial para crear una conciencia operante sobre cuáles son las funciones que se espera cumplan los CLP, su vinculación con los CRP y las actividades que éstos últimos deben desarrollar.

Con excepción de Villa Angela y Barranqueras, que incluyeron asentamientos poblacionales importantes y son considerados Municipios de 1º Categoría, los restantes son eminentemente rurales con centros urbanos relativamente pequeños, en los que el modelo de gestión es tradicional y los liderazgos políticos aún actúan, quizás como consecuencia de la naturaleza de esas comunidades, en forma patrimonialista. En estas comunidades las autoridades municipales -en parte empujadas por situaciones de pobreza- tienden a tomar decisiones inmediatas para responder a la urgencia de las necesidades por lo que habrá que hacer un esfuerzo especial para instalar la idea y procedimientos de la planificación participativa. Una ventaja a considerar es que esas autoridades no se oponen a que esto ocurra -la participación- pero se requiere intensificar la sensibilización de las comunidades, en particular el apoyo al esfuerzo asociativo para poder crear un sistema de organizaciones sociales.

Creo necesario destacar que en todas estas actividades estuve acompañado por el Gerente Regional respectivo y pude constatar, además, la presencia activa de los Promotores-Coordinadores.

En el espacio destinado a Conclusiones y Sugerencias incorporaré otras reflexiones a este respecto.

## **Trabajo 3:**

# **BRINDAR ASISTENCIA PARA LA CONSOLIDACION REGIONAL**

**Objetivo:** *Fortalecer a las organizaciones sociales para su participación en el desarrollo regional, con actividades de sensibilización, promoción y capacitación.*

Como he señalado anteriormente, la naturaleza de los temas que corresponden a cada uno de los trabajos a mi cargo, hace muy difícil producir cortes expositivos que los diferencien netamente unos de otros. Este tema, en particular, está incluido en las problemáticas vinculadas con las Gerencias Regionales así como con la problemática municipal, con los que está totalmente entrelazado.

En informes anteriores he destacado la importancia del asociativismo en este proceso; y lo he vinculado a conceptos tales como “capital social”, “cooperación” y “participación” ya que el fortalecimiento de las organizaciones sociales es propio de la consolidación regional que se espera sea el resultado de la participación de las organizaciones en este proceso.

En este mismo Informe y al desarrollar las actividades del Trabajo 1, hice referencia a la importancia que para el diagnóstico regional, hubiera tenido el contar con “el inventario” de las organizaciones sociales que actúan en cada Municipio, para poder evaluar el grado de desarrollo del capital social local/regional, en cuanto es una muestra excelente de las posibilidades de avanzar en la instalación, en cada Región y Municipio, de instituciones básicas que hacen a la sostenibilidad y progreso del Desarrollo Local.

A nuestro alrededor hay muchos ejemplos de cómo la sociedad civil ha reaccionado frente a estas instancias críticas, fortaleciendo tanto sus organizaciones de base como de intermediación para generar sus propias respuestas. Tal el caso de las organizaciones sociales dedicadas al trabajo social y a apoyar actividades productivas de poblaciones rurales y urbano-

marginales. También se ha incrementado de manera significativa la participación comunitaria en la ejecución de soluciones alternativas a sus diversos problemas, complementando y/o sustituyendo a veces las actividades del aparato estatal que atendía ese sector

Una consecuencia del trabajo de “inventario” propuesto a los Gerentes debía ser el examen de las características organizativas comunes o recurrentes de estas organizaciones que hoy tienden a recibir el apelativo globalizado de ONG’s y, más actualmente, de OSC (organizaciones de la sociedad civil). En particular resulta de interés examinar las que se denominan “intermediarias”, así como sus estrategias para el desarrollo, con el objeto de determinar qué enfoques y configuraciones institucionales parecen corresponder mejor a lo que es un buen funcionamiento y para sugerir cómo podrían estimularse estos elementos de signo positivo.

En el punto que llamamos Conclusiones y Sugerencias incorporaré varios conceptos producto de las experiencias de este proceso; y también lo haré en el Informe Final.

## **Trabajo 4:**

# **ASISTIR A LOS PROMOTORES LOCALES**

**Objetivo:** *Apoyar y fortalecer, conceptual y técnicamente, a promotores locales a través de la capacitación, buscando la formación y consolidación de grupos de acción local que permitan conformar una red regional de apoyo a las respectivas Agencias de Desarrollo Regional*

Entre fines de abril y comienzos de este mes de Mayo concluyeron los Talleres programados para la capacitación de los Promotores-Coordinadores a los que asistieron también otras personas que voluntariamente actúan como tales y que estuvieron a cargo de la Lic. Fontana. La importancia de la acción de estos Promotores, calificados convenientemente, crece día a día en la medida en que los Municipios -sus funcionarios y los miembros de los CLP- se integran activamente al proceso y afrontan problemas técnicos que surgen de la aceptación de desarrollar funciones y actividades que no les son habituales.

Los CLP, como ya he manifestado en otros Informes, no estaban previstos en la Ley 5174 sino que han surgido por decisión de las comunidades acompañadas por las autoridades locales. Esta decisión se vigoriza en la medida en que se afirma la voluntad de las comunidades de participar realmente en el tratamiento de los problemas que las afectan y de una tendencia, consecuente, a asegurar que los CRP funcionarán, fundamentalmente, a partir de la visión de los problemas y propuestas que efectúe cada comunidad, a través de los CLP, a los que suponen como necesariamente más preocupados por las problemáticas particulares de cada entorno.

Como mencionara más arriba, para procesar convenientemente los problemas locales y elaborar propuestas para los CRP, los CLP sienten la necesidad de un apoyo técnico propio y

de características permanentes que no pueden ser satisfechas por el Gerente Regional. Aquí es donde adquiere importancia la presencia prevista del Promotor-Coordinador que, en la medida en que crezca su capacitación, podrá dar respuesta a las necesidades de apoyo técnico que formulan o requieren los CLP, tanto por su presencia como por el hecho de operar en estrecha relación con los Gerentes Regionales.

En esta situación, que debe ser atendida porque hace al buen proceso que se pretende efectuar, los Promotores -particularmente el Promotor-Coordinador, que es uno por cada Municipalidad- requerirán una extensión y profundización en la capacitación que se les ha brindado hasta ahora, para asumir eficazmente el rol que se les está adjudicando. No es menor la responsabilidad de integrar bajo la coordinación del Gerente Regional, el conjunto de gestores técnicos primarios de la consolidación del Desarrollo Local en cada Municipio y Región. Este tema será ampliado tanto en las Conclusiones y Sugerencias como en el Informe Final.

## **Trabajo 5:**

# **ASISTENCIA TECNICA A LA SECRETARIA DE PLANIFICACION Y EVALUACION DE RESULTADOS (SPER)**

**Objetivo:** *Apoyar técnicamente a la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados en todo lo relacionado con el Programa de Regionalización y Desarrollo Local*

El dictado del Decreto 297/05 por el Poder Ejecutivo Provincial, que estableció precisiones a la Ley 5174 posibilitando, en lo inmediato, que los CRP pudieran obtener su Personería Jurídica determina, asimismo, que estos Consejos deban poner en marcha los mecanismos para cumplir con su misión básica que es la elaboración del Plan de Desarrollo Regional.

Para cumplir con este cometido, estas instituciones necesitan un punto de partida que, necesariamente, pasa por disponer de un diagnóstico inicial que les permita programar y llevar adelante las etapas propias de un proceso de planificación participativa.

Con estos alcances, hubo en la SPER varias reuniones para intercambiar opiniones respecto de las posibilidades, a ese momento, de realizar tal diagnóstico. Informé que en cada una de las Regiones y a cargo de cada Gerente Regional, había suficiente información como para elaborar un Diagnóstico Preliminar Cualitativo que, necesariamente, debía realizarse procesando las opiniones de los ciudadanos que conforman la población de esas Regiones

respecto de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que percibían en sus respectivos entornos.

Esta información fue recogida oportunamente en talleres especiales que realicé en la mayoría de los Municipios desde el año 2004 y que han sido mencionados en este y otros Informes anteriores.

Respecto de esta información mantuve algunas reuniones especiales con los Gerentes Regionales los que plantearon la imposibilidad, ya mencionada también, de poder procesarla y articularla en forma de diagnóstico antes del 15 de Mayo. Para solucionar este problema me aboqué, especialmente, a la redacción de un conjunto ordenado de referencias metodológicas que ya mencioné en el Trabajo 1 (que se adjunta como **Anexo I** de este Informe). Esta propuesta no anula los instrumentos que oportunamente se distribuyeron y que apuntan, con otra metodología, a la realización de diagnósticos permanentes sino que se define otra configuración, a los efectos de tomar en consideración la variable "tiempo disponible".

Además de procesar esa información con esta nueva metodología, se contempló la incorporación al diagnóstico de una descripción de la realidad de cada Región que sirviera de marco objetivo y para ordenar, no sólo las opiniones de los agentes y actores regionales, sino para articular la opinión de las gerencias respecto de las mismas situaciones.

La tarea fue intensa ya que para concretar el Informe-Diagnóstico hubo que trabajar con los Gerentes que se brindaron a una tarea más continua que la habitual para lo que, incluso, se acordó y cumplió la realización de Talleres especiales que incluyeron todos los días de Semana Santa.

El resultado de ese trabajo permitió elaborar un Diagnóstico Preliminar Cualitativo por cada Región que ha sido objeto de no menos de tres modificaciones sucesivas con el propósito de reducir sus dimensiones y hacer de él un documento práctico y de fácil acceso. Aún así, el conjunto de los documentos que corresponde a las ocho (8) Regiones involucra alrededor de 300 páginas. Por esta razón y por la utilidad que se le adjudica, el Señor Secretario de Planificación Cp. Eduardo Yunes, decidió su impresión para proveer ejemplares a todos los funcionarios y organizaciones interesadas en este proceso. Mientras se dispone de estas impresiones, que ya están en marcha pero no terminadas, incluiré en el CD de este Informe el texto de dichos diagnósticos que fueron elevados al Señor Secretario el día 6 de este mes (Ver Nota de Elevación en **Anexo II**).



Creo oportuno consignar aquí que durante estos meses se han dado pasos trascendentes en lo que hace a avanzar en la ampliación de un marco legal que incluye y formaliza distintos aspectos vinculados con las instituciones necesarias para dar permanencia y fortaleza al proceso de Desarrollo Local y Regionalización. Entre esas normas debemos destacar la Ley 5.470 que transfiere la aplicación de la Ley que creó el Fondo de Desarrollo Regional al Ministerio de la Producción afianzando la idea de vinculación de ese fondo con el desarrollo productivo, pero sin modificar la participación prevista en la Ley anterior a organizaciones como los CRP. También se dictó la Ley 5.429 que crea el Sistema de Información Municipal que beneficia las relaciones entre todos los Municipios, las Regiones y el Gobierno provincial creando formas modernas de articulación. Este fue uno de los propósitos iniciales del Programa de Desarrollo Local, que tuvo comienzo de ejecución en el año 2001 y se suspendió a fines de ese año por las razones conocidas. Este sistema no sólo actuará como articular sino que proveerá de información a todas las organizaciones vinculadas que hacen al tratamiento de los problemas que existen y al aprovechamiento de las oportunidades que también forman parte de la realidad.

Son decisiones trascendentes que generan, en los actores regionales y locales, una continuada confianza en la consecución del proceso.

## **CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS**

Durante el último tramo de este Programa anual correspondiente al período 16/2 al 15/5/2005, los Gerentes Regionales mostraron sus capacidades y su compromiso con el proceso. Esta circunstancia se observó claramente durante el intenso esfuerzo realizado para la confección del Diagnóstico, y la lectura de estos documentos traduce con claridad la personalización de esos esfuerzos o el mero cumplimiento de una formalidad.

Estos informes señalan, asimismo y como manifestara en el Informe anterior, que su visión de la problemática regional está enriquecida y limitada simultáneamente por su experiencia profesional que los lleva a un excelente análisis y ponderación de las circunstancias productivas. Estimo que las autoridades provinciales deberían considerar la necesidad de aprovechar esos conocimientos el grado de cumplimiento de sus responsabilidades, la experiencia acumulada en el ejercicio de su compromiso como Gerentes durante este año y su intenso relacionamiento con los actores locales y regionales para proponer su recontractación. Al mismo tiempo debería disponerse para ellos y para todos los funcionarios que tienen responsabilidades directas vinculadas con este proceso, el desarrollo de Talleres especiales para que pudieran completar o perfeccionar su visión en aspectos sociales, políticos e institucionales.

La evaluación permanente de la actividad de estas gerencias debería realizarse mediante el uso de indicadores convenientes, ajustados a los Términos de Referencia (TDR) de sus respectivos contratos. Esos TDR necesitan ser ajustados e individualizados -en cuanto son actividades concretas- tomando en consideración los distintos niveles de desarrollo de sus territorios. También debería incluirse en esos TDR, con el detalle necesario, su relación con los Promotores-Coordinadores, otros promotores y, especialmente, con los CRP y los CLP. Similares consideraciones deberían observarse para determinar la situación de vinculación laboral de los Gerentes en esta nueva etapa, donde sobre todo los CRP adquieren una personalidad y responsabilidades muy claras que deberían inducir a que fueran estos Consejos

los que tuvieran a su cargo las Gerencias Regionales que, sólo a los efectos de servir de nexos coordinadores, mantendrían una vinculación funcional con la SPER.

Esta última sugerencia debe ser tomada como la expresión de una circunstancia que sólo podrá materializarse cuando los CRP dispongan, por alguna vía, de fondos suficientes para este propósito, como podría ser que la reglamentación de la Ley que crea el fondo de Desarrollo Regional dispusiera recursos suficientes para la contratación de los Gerentes Regionales y de los Promotores-Coordinadores.

Estos últimos, me refiero a los Promotores-Coordinadores, han mostrado suficientemente la necesidad de su acción en este proceso pero, esta afirmación, aplicada ahora a la evaluación de las actividades de cada uno de ellos, dice a las claras que en algunos casos los candidatos sugeridos no reunían las condiciones mínimas necesarias para ejercer tales funciones. Es probable que en un futuro próximo quienes sean propuestos para estas funciones deban ser seleccionados por los CLP y contar con el respaldo de una clara definición mayoritaria de sus miembros que considerara, en primer término, sus calificaciones personales.

Para concluir, con las sugerencias respecto a estos cargos -de Gerentes y Promotores- creo oportuno señalar que el grado de aceptación que tienen por parte de las comunidades locales, en particular los Gerentes, habla no sólo de las necesidades que éstas tenían de apoyo técnico sino del grado de apropiación que han hecho de todo este proceso.

En el Informe Final de este período anual se reflejarán otras consideraciones respecto a las Agencias de Desarrollo Regional (ADR).

Los municipios chaqueños, empujados por la situación de crisis que viven sus comunidades y por políticas que implican descentralización, tanto provinciales como nacionales, han asumido en estos años nuevas y mayores responsabilidades que, de distintas maneras, se vinculan con el desarrollo de las dimensiones sociales, económicas, culturales y ambientales. Así se han abierto espacios y canales de negociación y de participación para la expresión de las divergencias y prioridades en la formulación de las políticas y de proyectos. La capacidad para responder a esta tendencia pasa, necesariamente, por el fortalecimiento de los aparatos municipales y por la articulación del poder público con la sociedad civil generando capacidades técnicas, financieras y gerenciales estableciendo mecanismos de diálogo y comunicación y al mismo tiempo procurando lograr dinamismo, eficiencia y transparencia.

Los municipios han pasado a preocuparse, visiblemente, no sólo de las actividades convencionales vinculadas con los servicios públicos, sino también de las referentes al desarrollo socio-económico, institucional, cultural y ambiental. De esta manera contribuyen a conformar espacios privilegiados para perfeccionar la construcción de la democracia y reformar o vigorizar la institucionalidad local, así como para promover transformaciones en las relaciones que producen y reproducen las vulnerabilidades. Esta situación genera, insisto, nuevas tareas, obligaciones y competencias para la administración local que demanda con urgencia nuevas capacidades técnicas, gerenciales y financieras, y nuevos mecanismos de gestión.

Anteriormente he afirmado que esta realidad no puede ni debe ser calificada como un intento de generar condiciones para el desarrollo a escala municipal. No se trata de que cada uno de los municipios se desarrolle como un Estado sino de promover el desarrollo de éstos articulado a los esfuerzos regionales y provinciales. En cualquier caso es necesario acometer un proceso urgente de modernización municipal, es decir, un proceso de desarrollo institucional del municipio que alcance al conjunto de actividades de apoyo técnico, información y capacitación, dirigidas a las autoridades, funcionarios y dirigentes de las comunidades locales, procurando fortalecer sus capacidades de gestión administrativa, técnica y financiera para que puedan asumir con eficiencia su nuevo rol, en cargos y responsabilidades de gestión. Hay que cambiar la cultura institucional que es la que determina las prácticas administrativas.

Esta situación que ha demorado o dificultado seriamente las posibilidades operativas de los municipios y de las regiones por ellos integrada, para afirmar el proceso de Desarrollo Local como parte sustantiva del mismo, requiere de apoyos técnicos externos para que puedan acometer con tiempos y capacidades suficientes la tarea de proyectar nuevos Municipios y ayudar a construirlos junto a las autoridades municipales. Esta tarea urgente e imprescindible, ha sido encargada por la SPER a un experto que este mes ha comenzado a actuar en el terreno lo que trae tranquilidad hacia el futuro en lo que se refiere a la puesta en marcha de un proceso que permitirá configurar los municipios que requiere la Regionalización y el Desarrollo Local.

Estrechamente vinculada con la temática del municipio se encuentra la necesidad de una adecuada operación de los CRP y CLP, verdaderos espacios para el ejercicio de la ciudadanía en cuanto son instancias institucionalizadas de participación social para la expresión y articulación de intereses locales que deben procurar reorientar las prioridades y estimular la solidaridad de los actores en torno a problemas específicos. Habiendo adquirido recientemente su plena capacidad legal, estas instituciones en particular los CRP, deben iniciar la tarea

central que justifica y orienta su creación: la formulación de los planes de desarrollo regional y actuar como lugares de encuentro y articulación de los diversos intereses que existen en cualquier comunidad.

Hasta ahora y muy probablemente porque no podían asumir con propiedad las funciones que la Ley les otorga, los CRP han actuado más como intermediarios frente al Gobierno provincial que como responsables regionales del Proceso de Desarrollo Local. Concluidos los trámites que les confieren personería jurídica, deben ahora comenzar a actuar en la entera dimensión que les adjudica la Ley.

Para que esto ocurra es importante que se los apoye para que adquieran conocimientos y habilidades que les permitan manejar el proceso. Esta es una etapa que aún no se ha recorrido, y deberá cumplirse en el más breve plazo posible.

En cada momento en que se ha planteado la necesidad de definir acciones que, referidas a la Regionalización y al Desarrollo Local, necesitan la acción concurrente de todos los municipios, ha surgido el problema de las diferencias que ocasionan los distintos momentos en que se han constituido las Regiones y, pese a esas diferencias, se ha conformado, en un mínimo necesario, el sentido de pertenencia y de participación en los esfuerzos que demanda este proceso.

Una de esas expresiones destacables la constituye los muy distintos momentos en que los municipios han contado con la colaboración de Promotores capacitados que apoyen la institucionalización que el proceso requiere. Basta verificar que hace menos de un mes concluyó el primer esfuerzo de capacitación dirigido a formar a este grupo de apoyo técnico – los Promotores- cuando algunas regiones gozan de ese apoyo desde hace tiempo. Surge así otro de los muchos indicios de la existencia de disparidades regionales que hay que evitar o subsanar. En este caso, existió la programación para hacerlo pero estaba a cargo de una sola persona, con mi apoyo eventual, lo que no es suficiente. Hubo, además, regiones que demoraron en sumarse a la elección y envío de candidatos; e incluso existieron casos en que candidatos designados un mes, eran cambiados al siguiente.

Estas dificultades produjeron no sólo demoras en la incorporación de personal calificado a los municipios, sino que obligó a una sobreactuación de la persona a cargo de los Talleres para poder concluir la tarea razonablemente.

Este hecho señala un problema presente en todo el proceso de este Programa: la muy limitada cantidad de personas que han efectuado las distintas tareas de apoyo que demanda este proceso. Sólo dos personas han actuado permanentemente en todo el territorio provincial durante estos años: este Consultor y la Lic. Fontana. Este último año y para atender problemas derivados del comienzo de la operación de los CRP que estaban constituidos, se incorporó activamente el Prof. Eduardo Soto y asumió tareas de campo el propio Señor Secretario de la SPER. Hacia el futuro, se hace indispensable incorporar a otras personas calificadas que existen en la SPER -a través de cursos y talleres- para que compartan los propósitos, los procesos e instrumentos que hacen a la Regionalización y el Desarrollo Local. Esto puede realizarse rápidamente.

Hay que considerar que las claras señales existentes acerca de la apropiación por parte de las Municipalidades de este Programa, y las necesidades crecientes que existirán de mayores conocimientos y capacidades técnicas para instalarlo, conducirlo y adecuarlo a las diferentes realidades regionales y locales, producirán una fuerte presión para obtener más asistencia técnica. Más personas expertas trabajando en el campo aumentarán, más que proporcionalmente, las necesidades de coordinación de estas actividades lo que incrementará la responsabilidad de la SPER. Y para esto tiene que estar preparada.

La definición de Conclusiones y Sugerencias se da, en el orden establecido, casi en el mismo momento en que también se propone redactar un Informe Final. Este intento supone al menos dos problemas: uno de ellos es superar -o limitar- el propio proceso mental separando lo que corresponde al 4º Informe de lo que, más ampliamente, es propio del Informe Final.

El segundo problema se deriva de que tanto un Informe como el otro tienden a involucrar un problema de evaluación, lo necesitan, se les solicita y aquí nos aflige un problema metodológico. Por una parte el programa de actividades, trabajos o tareas, es un ciclo y no un proceso lineal de planificación. Muchas veces se confunde este proceso con un plan técnico que tiene objetivos, metas y resultados es decir, como un recorrido que tiene fines que son alcanzados en un momento determinado. El modelo de este trabajo de consultoría tal como se visualiza en el Plan de Trabajo incluye realmente, trabajos y tareas concretas, pero tiene otra dimensión más amplia de naturaleza no formal y abierta a circunstancias que no pueden ser acotadas en un Plan de Trabajo.

El Proceso de Desarrollo Local es incremental y no puede ser pre-definido. En tanto se trata de un proceso que orientan sus actores, es una acción de transformación de una realidad territorial con una determinada dirección, lo que implica que se trata de un proceso

permanente, no es un proceso con una meta final de desarrollo. Un enfoque incremental supone un modelo particular de articulación de conocimientos y acciones. Los conocimientos se generan en gran parte, a partir de la experiencia de los actores. No es un conocimiento académico o científico sino que se trata de un proceso de aprendizaje que es el que intento seguir.

Lo que he pretendido referir es que la definición de un grupo de conclusiones o de una sola es resultado de una evaluación es decir, de un mecanismo con el que se cuenta para comprobar los resultados alcanzados comparados, necesariamente, con los resultados previstos ya sea de un programa, de un proyecto de acción o de un plan de trabajo. La duda y la dificultad se refiere ¿es posible evaluar al Desarrollo Local como un conjunto global de acciones que generan resultados y consiguen impactos concretos a través de los objetivos del desarrollo, o impactos en el territorio?

Si queremos atribuir el éxito del Desarrollo Local a la presencia o activación de determinados factores, debemos demostrar las relaciones de causa-efecto. La identificación de los factores locales que han contribuido a un logro, a un éxito, en una Región o Municipalidad determinada, pueden identificarse. Podríamos decir, por ejemplo que, el éxito en la generación de ciertas actividades que favorecen el empleo y la generación de riqueza se debe a que en esa Región hay una dotación adecuada de recursos y a que se ha conseguido ponerla en relación con otros recursos o que se ha organizado a los actores locales de tal manera de que han podido iniciar y consolidar un proceso de cooperación que ha permitido poner en valor esos recursos y potenciarlos. Desde este punto de vista, entonces, el Desarrollo Local en un determinado territorio, tiene un éxito atribuible a ciertos factores recursos, actores, y a su organización.

Este planteo puede resultar circular o tautológico, y no ser de utilidad. Dicho al contrario, significaría que las regiones o localidades que no tienen éxito, es porque no poseen los recursos o atributos mencionados.

Por esto mismo, cuando se pretende determinar conclusiones o proyectar sugerencias, es bastante problemático referirse a éxitos concretos, a logros identificables. Los hay y en Informes anteriores los he mencionado pero, son en general, evaluaciones subjetivas más allá de la comprobación numérica.

Evidentemente enumerar o catalogar las características de una Región o de otro territorio cualquiera que tiene éxito, es muy difícil. El asunto clave no es constatarlas, verificarlas,

enunciarlas sino preverlas y, más aún, desde el punto de vista de provocar un Proceso de Desarrollo Local, es adquirir o transmitir las técnicas y la capacidad para provocarlas.

El proceso de construir los diagnósticos regionales, y su uso posterior, apunta tal como se expresó anteriormente, a profundizar la utilización de un método de enseñanza-aprendizaje que debe permitir que los conocimientos teóricos y prácticos de los pequeños productores, artesanos, industriales, de ciudadanos comunes envueltos en cualquier actividad y que son generalmente de tipo empírico y dispersos, se sistematicen es decir, se desenvuelvan a partir de la propia realidad, generando nuevas capacidades, actitudes y destrezas que les permitan reorientar y transformar la realidad que es su entorno.

Para esto se realizó el diagnóstico regional. Tuvo otros resultados: provocar entre los que actuaron en su formulación una atmósfera de comparación de experiencias, de diálogo, de dudas, intercambio de opiniones lo que enriqueció a todos. En mi opinión, las sucesivas redefiniciones que en pocos días tuvieron estos diagnósticos, son producto de ese diálogo y de acuerdos tácitos o expresos respecto de la comprensión de qué estábamos buscando. Ese resultado fue notable y permite visualizar, en alguna medida, lo que ocurrirá cuando se baje a cada comunidad, se muestren estos resultados preliminares y se discuta con ellos, que son los autores originarios, la aceptación, la modificación o el rechazo de las afirmaciones que se les atribuyen. Este es el resultado esperado del aprender haciendo.

Se ha iniciado, así, el planeamiento participativo que, como proceso de enseñanza-aprendizaje no repudia el tecnicismo ni la eficiencia, simplemente sirva para constatar que no se puede construir un desarrollo sostenible sin organización y cambio en la conciencia de las personas, sin participación social y capacitación, sin acceso a la información. No se ha tratado de determinar qué es más importante o viene primero, si la propuesta técnica o la capacitación y participación de las comunidades. Estas actividades se han dado juntas y tienen que ser trabajadas simultáneamente.



## **ANEXO I**

# **Referencias Metodológicas para la realización de un Trabajo de Diagnostico Regional/Municipal**

**Programa de Regionalización y  
Desarrollo Local – Provincia del Chaco**

**Consultor: ANIBAL O. PATRONI**

## CONSIDERACIONES GENERALES

Durante la reunión mantenida con los Gerentes Regionales el día 25 de Febrero ppdo., en la SPER, se plantearon los problemas de planificación que se originan en la ausencia de un diagnóstico suficiente de las distintas Regiones y Municipios apto para servir de base a un proceso de Desarrollo Local eficiente y efectivo. Asumiendo las urgencias operativas del caso, los Gerentes presentes acordaron realizar un esfuerzo para efectuar dicho diagnóstico durante este mes de Marzo. A esos efectos nos reuniremos a partir del día 20, para analizar lo realizado en cada Región y/o Municipio, producir los ajustes necesarios e integrarlos en un cuerpo de diagnóstico regional.

Aún contando con la profesionalidad, la experiencia y los amplios conocimientos que cada uno de los Gerentes tiene de su territorio, creo necesario poner a su disposición una nueva versión de la metodología de diagnóstico que, además de incluir un resumen de todo este proceso que ya se ha visto anteriormente, suma algunas precisiones que hacen a las posibilidades de operar con mayor rapidez. Para este fin he adaptado algunas herramientas de trabajos del reconocido experto en Gestión Estratégica del Desarrollo Local, Dn. Iván Silva Lira y que éste elaborara a partir de manuales del Gobierno del País Vasco y del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de la República de Bolivia.

Para una mayor y más detallada descripción, aconsejo a los Señores Gerentes recurrir a los diversos trabajos, metodologías y recomendaciones relacionados con los diagnósticos municipales y regionales, así como a los fascículos especiales que he entregado desde el año 2000 y que figuran en mis Informes de Avance.

# INDICE

## CONCEPTOS GENERALES

1.	DESARROLLO LOCAL, Consideraciones Generales	26
2.	REALIZACION DEL DIAGNOSTICO	28
	2.1 Aspectos básicos del análisis del contexto local	29
3.	RECOLECCION DE DATOS Y ANALISIS DE LA INFORMACION	30
	3.1 Análisis del tejido económico	34
	3.2 Análisis de la demografía y el mercado de trabajo	35
	3.3 Estado de organización institucional y capacidad de desarrollo	35
4.	FORMULACION DE OBJETIVOS	36
	4.1 El Arbol de Problemas	37
	4.2 Análisis de objetivos: el Arbol de Medios y Fines	38
	4.3 Definición de los Objetivos	38
5.	DEFINICION DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL	39
	ANEXOS AUXILIARES	43

## 1. DESARROLLO LOCAL, Consideraciones Generales

Para cumplir con las metas señaladas en la Ley 5.174, reiteradas en diversas oportunidades por las autoridades provinciales al referirse al Programa de Regionalización y Desarrollo Local, que refieren al objetivo de mejorar las condiciones y calidad de vida de los habitantes de la Provincia, es necesario conocer:

- Cuáles son las necesidades a satisfacer de personas, colectividades, comunidades, Municipios, Regiones y, en general de la sociedad en su conjunto
- Cuál es el potencial de recursos con que contamos, cuáles están sub-utilizados y cómo puede aumentar este potencial usando recursos tecnológicos, incorporando nuevas empresas productivas y de servicios y/o utilizando mecanismos de asociación y coordinación entre empresas y productores

En este marco, la formulación de una estrategia de Desarrollo Local debería considerar, por lo menos, los siguientes aspectos:

- Análisis del potencial económico local existente, análisis de los recursos y de las posibilidades de la Región (o Municipio), así como las principales carencias y obstáculos que existen para el desarrollo de nuevas actividades económicas y/o incentivación de las existentes. A partir de estos conocimientos, determinar objetivos estratégicos
- Discernir los medios necesarios para difundir las ideas y propósitos de la Regionalización y Desarrollo Local con la finalidad de involucrar, en ese proceso, a todos los agentes sociales, políticos y económicos. Se trata, concretamente, de introducir la dinámica y la estructura del asociativismo, la cooperación y la solidaridad en torno a instituciones y organizaciones, sociales, económicas, políticas y culturales, en particular a las que se ocupan del seguimiento y el apoyo a las iniciativas de desarrollo
- Creación de las condiciones sociales, políticas, institucionales, culturales, medio ambientales y económicas adecuadas para estimular y hacer posible el

surgimiento de iniciativas, de toda índole, que sirvan a las necesidades sociales detectadas y a los objetivos perseguidos en instancias territoriales específicas

- Creación de las condiciones y la infraestructura necesarias que permitan definir y llevar a la práctica las ofertas sociales, políticas, institucionales, culturales, económicas y medio ambientales que deben surgir de la acción de las instituciones especializadas en cada Región y/o Municipio
- Definir y proveer un proceso de formación de capacidades humanas adecuadas a las demandas del mercado de trabajo que se prevean; así como de información continua acerca de cuales son y cómo se pueden utilizar los programas de promoción del desarrollo ofertados por cualquier nivel institucional (Municipio, Provincia, Nación)
- Asegurar el sostenimiento de las instituciones y organizaciones responsables por las distintas etapas del Desarrollo Local, procurando que sus ofertas sean adecuadas a las demandas de la comunidad
- Estudio, creación y utilización de los medios político-institucionales necesarios para insertar a las instituciones y organizaciones para el desarrollo en el proceso de planificación gubernamental; y en las estructuras operativas de la Administración Pública provincial y municipal

Al definir las estrategias necesarias deben integrarse en forma explícita los aspectos que tienen que ver con la satisfacción de las necesidades sociales, el fomento productivo, la creación de empleo, la formación de capacidades humanas, la creación de infraestructura de apoyo y la definición de los caminos y medios necesarios para garantizar la participación creciente de las comunidades en las decisiones y operaciones que hacen a la Regionalización y Desarrollo Local, teniendo permanentemente en cuenta la necesidad de hacer posible un proceso de desarrollo integral, es decir, que tenga en consideración las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales, político-institucionales y medio ambientales; y respete las relaciones entre ellas.

El estímulo de la concertación local, la planificación participativa entre todos los actores sociales y la identificación de perfiles de proyectos que hagan al beneficio comunitario, requiere de un componente que sea fruto de un acuerdo social respecto de:

- La necesidad de superar visiones convencionales del desarrollo que han impuesto desde arriba propuestas que nunca han terminado de ser apropiadas por los beneficiarios
- La necesidad de construir el entorno local, como resultado de un acuerdo y concertación de actores sociales diferenciados que asuman la gestión del desarrollo de la localidad en que viven
- La importancia de desarrollar el capital social de las localidades y de inducir la creación y/o recreación de un nuevo capital social de hombre y mujeres, para canalizar sus potencialidades y enfrentar con mayor éxito los retos y desafíos de vencer la pobreza, lograr un desarrollo sostenible, consolidar la democracia y la equidad social
- La necesidad de concretar el desarrollo en propuestas específicas, en proyectos de diverso tipo que expresen las demandas, las posibilidades y la capacidad de gestión de la población involucrada
- La importancia de lograr eficacia en el desarrollo sostenible, tomando en consideración las necesidades, demandas y derechos diferenciados, tanto colectivos como individuales, de hombres y mujeres

## **2. REALIZACION DEL DIAGNOSTICO**

Establecer y poner en marcha estrategias de Desarrollo Local requiere, básicamente, la elaboración de un diagnóstico que recoja las cuestiones esenciales que deben tenerse presentes para evaluar la necesidad y la capacidad potencial de desarrollo de cada Región y/o Municipio. Para realizar este diagnóstico siempre es necesario recolectar, organizar y tratar información que permita conocer y evaluar la base socio-económica-política-cultural e institucional y las capacidades de desarrollo de las comunidades.

En este caso en que se asume la necesidad de realizar un diagnóstico en la menor cantidad de tiempo posible sin que pierda utilidad para los propósitos que se persiguen, conviene recurrir, en primer lugar, a la realización de entrevistas a informantes clave, a la observación directa y a la propia experiencia de los participantes.

Cada grupo de trabajo (los que se organicen bajo la conducción de los Gerentes y la participación de los Promotores y otras personas en cada Región y/o Municipio) debería ser capaz de responderse, en forma previa a la búsqueda de datos, las siguientes cuestiones:

- ¿Existe en la localidad un clima favorable al Desarrollo Local? ¿Este tema está presente en las acciones y pensamientos de los distintos actores locales? ¿Existe en esos actores conciencia acerca de la necesidad de conocer esta problemática?
- ¿Qué instituciones, preferentemente públicas, podrían encargarse o colaborar activamente en la coordinación y planificación d este proceso? ¿Quién debería liderar el proceso de Desarrollo Local? ¿Qué autoridad local? ¿El Intendente? ¿Si no es éste, quién podría hacerlo?
- ¿Cuáles son los obstáculos que se pueden presentar e impedir el ejercicio de esa coordinación? ¿Qué actores estratégicos de la comunidad deberían estar al frente, apoyando las actividades que se proponen?

## **2.1 Aspectos básicos del análisis del contexto local**

Los grupos mencionados en el punto anterior, deberían estudiar suficientemente las respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Existe alguna característica que destaque a este Municipio y/o Región?
- Si existe esa característica, ¿es tal su importancia, su aceptación generalizada, que pueda constituir "la marca" del Municipio y/o Región?
- Desde el punto de vista físico y geográfico, ¿cuál es el nivel de vinculación y acceso, así como de intercambio y relación de este Municipio y/o Región con su propio interior geográfico y con el exterior?
- ¿Existen algunas características naturales o de actividades económicas que formen una imagen determinada del lugar?



- Culturalmente, ¿existe en la comunidad (Municipio o Región) aspectos suficientemente difundidos que la diferencien de otras Regiones y/o Municipios y que puedan ser apreciados como cultura del territorio?
- ¿Existen en el territorio bajo análisis instituciones educativas capaces de servir de referencia y apoyo a empresas y técnicos de alto nivel?

### **3. RECOLECCION DE DATOS Y ANALISIS DE LA INFORMACION**

La búsqueda y análisis de información en fuentes secundarias debe considerar, en primer lugar, las actividades de diagnóstico pre-existentes en varias Regiones y/o Municipios que han resultado de los Talleres efectuados en este proceso (uso de la matriz FODA y del Arbol de Problemas) que contaron, en general, con una rica y diversa participación de esas comunidades.

Para apoyar el ordenamiento de la información que se recolecte respecto de lo que está pasando en esos territorios, en los distintos aspectos económicos, de infraestructura, sociales, culturales, institucionales y medio ambientales, acompaño el Cuadro N° 1 que contiene una lista resumida de una serie de variables que habría que recordar con el objeto de proveer un análisis mínimo de cada una de esas áreas.

Este cuadro tiene un doble propósito. Por una parte, poder solicitar ordenadamente a las respectivas autoridades -o actores sociales cuando corresponda- la exposición sustentada de lo que está pasando en cada una de esas áreas. Y, por otra parte, servir como una lista de verificación-resumen de todos los aspectos que pueda contener cada área, de forma tal que los participantes del proceso de diagnóstico puedan optar por alguna aproximación específica, sin perder de vista la integralidad de cada una de esas áreas.

Como puede observarse, en este cuadro se está proponiendo la construcción de una matriz de tres elementos, para determinar las potencialidades, limitaciones y problemas de cada área como una variante a la conocida matriz FODA y por considerar, dada algunas experiencias, que puede construirse más rápidamente. En cada una de las áreas se incluyen algunas preguntas, indicativas y no exhaustivas, que podrían ser útiles para concretar esta construcción.

**Cuadro 1**  
**MATRIZ DE POTENCIALIDADES, LIMITACIONES Y PROBLEMAS**

<b>Áreas temáticas (*)</b>	<b>Potencial /Limitación/ Problemas</b>
<b>RECURSOS ESPACIALES</b> Ubicación geográfica	¿Existe alguna característica de localización geográfica que dé relevancia a la zona?
<b>RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES</b> Clima Suelos	¿Cuál es el potencial de sus recursos naturales? ¿Están bien aprovechados? ¿Qué limitaciones presentan?
<b>RECURSOS ECONÓMICO-PRODUCTIVOS</b> <b>Sistemas de producción y organización empresarial</b> Grado de organización productiva Existencia de redes entre empresas Asociación de empresarios Cooperación entre empresas Nivel tecnológico de las empresas Acceso a financiamiento  <b>Recursos turísticos</b> <b>Recursos tecnológicos</b>	Características de los sistemas productivos: ¿Son competitivos y con futuro? ¿Existe cultura asociativa?, y si no, ¿Hay posibilidades de impulsarla?  Posibilidades de incorporación tecnológica: ¿Existe un número suficientemente grande de las <b>PYME</b> que permitan un proceso de creación de riqueza y creación de empleo sostenible?
<b>DEMOGRAFÍA Y MERCADO DE TRABAJO</b> <b>Demografía y dinámica poblacional</b> Tasa de mortalidad: general, materna e infantil Tasa de crecimiento poblacional Tasa de analfabetismo por sexo (total funcional) <b>Mercado de trabajo</b> Desempleo y subempleo Disponibilidad de mano de obra Perfiles que caracterizan la oferta de trabajo Nivel educacional y experiencia de la mano de obra <b>Distribución del ingreso</b> Niveles de ingreso medio por actividad Distribución del ingreso a nivel local	¿Cuál es el nivel y capacidad de la mano de obra disponible? ¿La mano de obra disponible resulta acorde con las necesidades del aparato productivo? ¿Sería necesario impulsar programas de capacitación especial?, ¿cuáles?
<b>INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL</b> Transportes Telecomunicaciones Fuentes y usos de energía Abastecimiento de agua Saneamiento básico Vivienda	¿Existe un nivel suficiente de infraestructuras para el desarrollo local?

Información sobre procesos productivos Servicios especializados a empresas Información tecnológica sobre productos Servicios de consultoría empresarial Servicios financieros e información sobre acceso al crédito	¿Hay sistemas de apoyo a la producción?  Si no los hay, ¿es posible crearlos?
---	---

<b>RECURSOS SOCIO-CULTURALES</b> Base cultural de la población Identidad cultural Educación formal Educación no formal Salud	¿Hay condiciones para desarrollar una cultura asociativa para enfrentar el desarrollo? ¿Los sistemas de educación impulsan una cultura de identidad con el territorio?
---	---

<b>ASPECTOS ORGANIZATIVO-INSTITUCIONALES</b> Funcionamiento del gobierno municipal Características de principal autoridad local Estado de la planificación local Formas de organización comunitaria Instituciones privadas Universidades e instituciones de educación superior Instituciones políticas, sindicales y religiosas	¿Hay planes de desarrollo? ¿Quién es el líder de los procesos de desarrollo local? ¿Quién debiera serlo? ¿Hay Universidades que asuman un rol de identificación con su territorio? ¿Están en capacidad de hacer investigación tecnológica para potenciar los procesos productivos?
--	--

**(\*) Ver Anexos con listados de variables por área más desagregadas que las que acá se han utilizado a modo de ejemplo**

He referido más arriba que la matriz que se ofrece en el Cuadro 1 puede ser descripta como una variante a la conocida matriz FODA, sin reemplazarla, ya que más adelante propondré que, con algunos agregados FODA sea utilizada para la formulación de estrategias necesarias para alcanzar cada objetivo específico que se plantee.

El Cuadro Nº 2 que se acompaña a continuación presenta algunos ejemplos del tipo de matriz que se puede obtener siguiendo esta propuesta. Allí se entienden por potencialidades los factores humanos, tecnológicos, económicos, financieros, socio-culturales y otros, que se pueden aprovechar para impulsar el Desarrollo Local. Las limitaciones comprenden los factores y situaciones que se presentan como obstáculos, que dificultan o impiden el desarrollo de esas potencialidades.

**Cuadro 2**

**EJEMPLO DE MATRIZ DE POTENCIALIDADES, LIMITACIONES Y PROBLEMAS**

<b>Área temática</b>	<b>Potencialidades</b>	<b>Limitaciones</b>	<b>Problemas</b>
<b>Área económica</b> (sistema agrícola)	Diversificación y rotación de cultivos  Potencial frutícola  Existencia de organizaciones agrícolas de productores	Escasos instrumentos de fomento  Bajos precios	Baja cultura asociativa  Tecnologías obsoletas
<b>Sistema físico-natural</b> (ubicación geográfica)	Ubicación estratégica para el tránsito comercial, turístico y productivo	Riesgos climáticos en invierno	Carreteras en mal estado  Ausencia de planificación vial
<b>Demografía y mercado de trabajo</b> (población)	Población económicamente activa joven	Pocas oportunidades de empleo  Población dispersa	Altas tasas de desocupación juvenil  Baja capacitación de la mano de obra
<b>Infraestructura</b> (comunicaciones)	Políticas de ampliación de redes telefónicas  Políticas de Difusión de Internet	Población dispersa  Tarifas elevadas	Bajo nivel de capacitación para acceso a Internet
<b>Aspectos institucionales</b>	Existencia de planes de desarrollo territorial	Bajo nivel de consenso de los planes	Bajo nivel de coordinación interinstitucional

Debe aclararse, nuevamente, que las especificaciones que este Cuadro incluye son un ejemplo ya que, para obtener los resultados que se están buscando, hay que desarrollarlo tomando en consideración el detalle de los **Anexos Auxiliares**, en los que hay una cantidad suficiente de variables destinadas a obtener un diagnóstico mas preciso y útil.

Volviendo al ejemplo, puede observarse que las limitaciones se confunden, a menudo, con problemas. Para el proceso del diagnóstico es importante que éstos últimos reflejen lo que se puede entender como una restricción principal -o una de las principales- que se están verificando para el desarrollo del área respectiva. Este ejercicio es significativo porque sirve para deducir dos cosas:

- Las que se consideran pueden ser las principales vocaciones (aptitudes, capacidades o características especiales que tiene el territorio bajo análisis para su desarrollo) de esa localidad en cuestión para que sirvan a la misma. Se trata, en consecuencia, de no listar aspiraciones voluntaristas que sencillamente no tienen ninguna posibilidad de ser alcanzadas; y, por el contrario, detectar cuáles son las potencialidades que se pueden llegar a explorar y desarrollar con

posibilidades de éxito y que, por lo tanto, deben ser considerados para determinantes para la conformación de la estrategia de Desarrollo Local.

- La identificación de problemas que deben considerarse con la mayor flexibilidad posible, y constituyen el punto de partida del análisis (de problemas) que nos llevarán a la identificación de los objetivos estratégicos del plan

Para ejemplificar mejor el método que hace posible concentrarse en los aspectos centrales del proceso de diagnóstico; y ofrecer una guía para el tipo de preguntas que deben hacerse en algunos sectores relevantes, se ofrece un listado de los que se suponen contenidos mínimos a conseguir para cada área:

### **3.1 Análisis del tejido económico**

Es obvio que se requiere analizar las tendencias actuales de la economía local, los sectores débiles, los sectores fuertes, así como oportunidades de diversificación. Se trata de explorar la estructura económica básica del área bajo análisis, su situación de partida, su capacidad de respuesta a la evolución económica nacional e internacional, y los factores que pueden influir en su vitalidad para aumentarla o disminuirla.

El tipo de preguntas que cada grupo de trabajo debería utilizar responde a lineamientos como los siguientes:

- ¿Cuál es el % de actividad de cada sector en el conjunto de la economía y, por lo tanto, cuál es la que puede considerarse su base principal?
- ¿Cuáles son las características que definen las actividades económicas, la estructura de las explotaciones, el tamaño de las empresas, el tipo de las mismas, etc.?
- ¿Se trata de sectores competitivos y con futuro?
- En estos sectores, ¿se están creando puestos de trabajo?
- ¿Cuáles son las condiciones en que se encuentran los sectores económicos menos relevantes?
- ¿Cuál es el grado de utilización de tecnología en las actividades económicas?
- Si se decide desarrollar un nuevo tipo de actividades diferentes de las tradicionales, ¿existe una infraestructura adecuada?
- Las explotaciones actuales, ¿tienden a mantener un nivel igual o similar o se están creando nuevas empresas?

- ¿Están surgiendo empresas proveedoras de servicios que requiere el mercado?

### 3.2 **Análisis de la demografía y el mercado de trabajo**

Para los propósitos que definen a un proceso de Desarrollo Local, un aspecto de vital importancia es conocer la estructura y evolución de la población, el perfil del mercado de trabajo y los principales problemas de empleo en el territorio. Es evidente que ello requiere realizar un análisis de la población local, de las tendencias demográficas, de la pirámide de edad, del nivel de empleo y desempleo, del nivel de renta, distribución geográfica de la población, movimientos migratorios, etc.

Las preguntas a formularse para este análisis pueden ser:

- ¿Cuáles son las principales tendencias demográficas y los factores que las determinan?
- ¿Cómo está compuesta la población económicamente activa y cómo evoluciona en cada sector de actividad?
- ¿Qué perfiles caracterizan a la fuerza de trabajo?
- ¿La oferta coincide con la demanda existente en el territorio?
- Esa población activa ¿encuentra trabajo en su localidad, u origina movimientos migratorios importantes?
- ¿Cuál es la demanda de trabajo por género?
- ¿Cuál es el nivel de desempleo en el territorio?

**NOTA:** Siguiendo el mismo tenor de estos puntos a) y b) hay que construir las preguntas referidas a las otras áreas temáticas, para lo que resultarán de mucha utilidad los Anexos que se acompañan.

### 3.3 **Estado de organización institucional y capacidad de desarrollo**

Este es un aspecto en el cual hemos estado trabajando por la importancia que implica tener un catastro de las instituciones existentes en cada territorio (Región y Municipios) que pueden jugar algún tipo de papel en este proceso y las posibilidades de coordinación. Algunas pautas o guías para este análisis son:

- Instituciones comunitarias existentes  
Se refiere a instituciones/organizaciones locales como pueden ser: organizaciones de voluntarios, entidades vecinales, organizaciones parroquiales, culturales, o las organizaciones de servicios sociales
- Instituciones económicas

Aquí se agrupa la información existente que se refiere a distintas organizaciones, personas jurídicas o no, que operan en la Región y en los Municipios: cámaras de comercio, asociaciones de comerciantes, instituciones de desarrollo local, organizaciones gremiales, fundaciones, cooperativas. Hay que determinar las contribuciones que cada una ha realizado y realiza; y valorar su fuerza y credibilidad.

- Instituciones políticas

Se trata de listar las diversas instituciones de este carácter, político, que tienen referencia o que de alguna manera se vinculan con el desarrollo local. Las organizaciones clave son: los Gobiernos locales, la Asociación de Municipios, los Consejos de Desarrollo y los partidos políticos.

- Instituciones financieras

Aquí se incluyen instituciones tales como: bancos, sociedades inmobiliarias, otras entidades financieras, instituciones que prestan servicios financieros a grupos determinados, etc. Lo que se debe valorar es la habilidad y capacidad demostrada (o posible) para contribuir al proceso a través de ofertas de servicios que se adapten a las necesidades y posibilidades locales/regionales

- Instituciones de educación y formación

Se refiere a las que tienen capacidad para proporcionar los servicios necesarios complementarios cuyos efectos inmediatos y mediatos están destinados a lograr capacidades humanas calificadas y competitivas en todos los campos de la formación, incluyendo lo referente a investigación y desarrollo.

#### **4. FORMULACION DE OBJETIVOS**

Realizado el diagnóstico, el paso siguiente es reflexionar sobre las actitudes y acciones que se deben tomar para promover el desarrollo del territorio (Regiones/Municipios) y garantizar la continuidad de ese proceso. En realidad esta actividad dá comienzo, en cuanto proceso mental, mientras se realiza el diagnóstico del que se desprenden, naturalmente, ideas respecto de esta etapa.

En este punto hay que promover la definición de una estrategia de desarrollo que contenga los objetivos a los que se desea llegar y la determinación de las líneas de acción que los hagan posibles.

Para fijar los objetivos es útil y conveniente tener presente estas consideraciones:

- Definir objetivos que pueden ser alcanzados, apoyándose en la información obtenida acerca de las fortalezas y debilidades que se han detectado
- Determinar cuáles son los sectores clave de la economía regional/local que pueden jugar un papel importante en lo referente a la creación de puestos de trabajo, en ventas, en la percepción de impuestos y sobre todo, en relación con las posibilidades de estimular a otras industrias o actividades productivas
- Identificar claramente las relaciones entre el territorio (regional/municipal) y el entorno exterior al mismo para determinar las vinculaciones que existen entre la economía (regional/municipal), la Provincia, la Nación, y aún las actividades económicas internacionales
- Determinar y asegurar el potencial local para el crecimiento económico y el desarrollo e identificar las posibles contingencias que puedan comprometerlo

En términos genéricos y desde el punto de vista más práctico e inmediato el proceso de Desarrollo Local debe asentarse sobre los siguientes objetivos principales:

- Creación de puestos de trabajo para la población del territorio
- Reducción del desempleo, la exclusión y la marginalidad
- Elevar la calidad de vida de la población
- Diversificar las actividades productivas y mejorar el nivel de infraestructura

#### **4.1 El Arbol de Problemas**

Para tratar los problemas vinculados con la definición de objetivos, es perfectamente utilizable el "Arbol de Problemas" que ya se ha descripto en otros Informes y que se ha aplicado en repetidas oportunidades.

Al sólo efecto de precisar este concepto recordemos que el Arbol de Problemas permite identificar causas y efectos de esos problemas, lo que es un primer paso lógico para identificar los objetivos estratégicos del desarrollo. Además, este tipo de análisis es el mejor que se utiliza para la identificación de alternativas de solución a un problema determinado y constituye, de esta manera, la primer etapa de un proceso de planificación de proyectos de inversión.

Este método que se ha utilizado en repetidas oportunidades en forma participativa para relacionar causas y efectos de los problemas puede ser



complementado, tanto como se quiera, mediante la realización de un “Arbol de Efectos” por cada problema considerado importante, entre los detectados; y por un “Arbol de Causas” por cada una de las que se entienden como principales de esos problemas.

Esto permite ramificar las causas de cada problema, en forma encadenada, con otra serie de causas muy bien individualizadas, abriendo más profundas y diversas alternativas para contribuir positivamente a la solución del problema analizado.

Desde el punto de vista metodológico, una vez realizados el primer cuadro de Arbol de Problemas; y los segundos que lo profundizan, es decir, un Arbol de Efectos por cada problema y un Arbol de Causas, estos tres tipos de disposiciones de análisis pueden ser integradas en un solo cuadro para ofrecer un panorama general.

#### **4.2 Análisis de objetivos: el Arbol de Medios y Fines**

Como ya se explicara durante estos dos últimos años, el Arbol de Problemas puede ser convertido en un “Arbol de Medios y Fines” para alcanzar cada uno de los objetivos centrales elegidos. El mecanismo consiste, como debe recordarse, en transformar el o los problemas centrales en los grandes objetivos de la planificación. En el mismo camino, los que antes eran efectos se transforman en fines; y las que eran causas que provocaban el problema ahora son los medios para resolverlos. Esto resulta muy importante, porque si las causas han sido bien identificadas, se está muy cerca de identificar los medios, es decir, las alternativas para la solución de problemas. Por esto es que se insistió tanto anteriormente en la importancia de que las causas se ramifiquen todo lo que fuera posible porque, si se hace así, se obtienen vías de solución mucho mas desagregadas para el problema bajo estudio.

#### **4.3 Definición de los Objetivos**

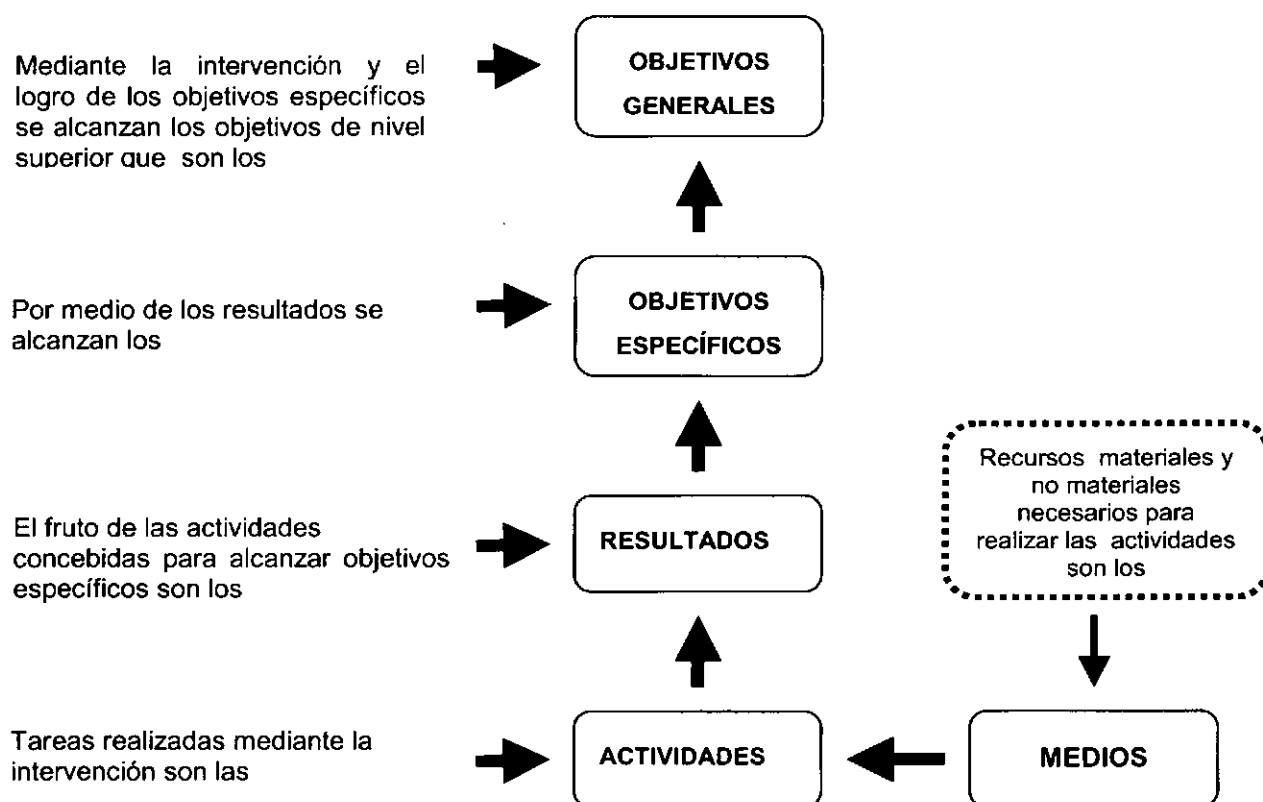
Esta definición está en consonancia con la aplicación de otra técnica que también se usa para la planificación de proyectos y que se conoce con el nombre de Marco Lógico. Esta técnica fue incluida en mi tercer Informe del

corriente año. En una de sus partes se analiza la lógica de la intervención que se debe efectuar para contribuir a alcanzar los objetivos generales.

Esta lógica de intervención esta asociada a la estrategia y trata de un conjunto de etapas que deben realizarse para contribuir a los objetivos generales y que se pueden entender de la siguiente forma:

- Gracias a los medios, pueden emprenderse las actividades
- Gracias a las actividades, se alcanzan los resultados
- Los resultados permiten realizar el objetivo específico
- A través del objetivo específico, se contribuye a los objetivos generales

**Gráfico 1**  
**LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN**



## 5. DEFINICION DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

Luego de definir los objetivos, corresponde decidir cómo se quiere llegar a ellos, es decir, decidir acerca de las líneas de acción y de intervención necesarias para lograr esos

objetivos. Se trata evidentemente, de una etapa donde confluyen los soportes técnicos pero donde la determinante fundamental son las decisiones políticas.

Las medidas que se adopten deben incidir sobre los factores que causan los problemas y/o que impiden la aparición de nuevas oportunidades. Hay que asegurar la existencia de una relación bien establecida entre las conclusiones extraídas del análisis de fortalezas y debilidades y las líneas de acción que se determinen. Algunas de ellas pueden ser:

- Formación de la fuerza de trabajo  
Desarrollo de capacidades y conocimientos que favorezcan la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo
- Infraestructura física  
Supliendo las deficiencias que obstaculizan el desenvolvimiento de las empresas que actúan en el entorno, el incentivo a la instalación de otras; y la calidad de vida de la población
- Gestión de recursos y patrimonio  
Favorecer el desarrollo de nuevas actividades económicas dándoles un uso alternativo respecto al pasado
- Investigación y Tecnología  
Difusión de información tecnológica y apoyo a la investigación y desarrollo. Creación de relaciones entre Universidades, Investigación y actividades productivas
- Desarrollo Empresarial  
Incentivos financieros para las empresas, asistencia técnica, desarrollo del mercado financiero
- Calidad de vida  
Gestión del entorno físico y medio ambiental, especialmente en los entornos urbanos deteriorados

Estas líneas de acción propuestas son referenciales y tienen un marcado sesgo económico. Algunas de ellas, como es fácil de observar, son difícilmente implementables en ciertas realidades locales como, por ejemplo, soporte a la “investigación y desarrollo”, o el “desarrollo del mercado financiero”. Su inclusión se explica por el intento, por una parte, de tener presente actividades que deben o debieran realizarse y que, aunque no estén a nuestro alcance, pueden ser un obstáculo al desarrollo del territorio. Por otra parte, se trata de detectar qué se puede hacer, con creatividad e imaginación y en conjunto con otros territorios locales o con algún tipo de asociación externa, para motivar avances en estas materias.

Para formular estrategias que permitan alcanzar cada objetivo planteado, puede perfectamente utilizarse una matriz FODA (ver Cuadro 3), redefinida en su diagrama en la forma que señala el cuadro.

**Cuadro 3**  
**MATRIZ DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS (FODA)**

<b>Objetivos</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
	1) .....	1) .....
	2) .....	2) .....
	n) .....	n) .....
	<b>(Internas)</b>	<b>(Internas)</b>
<b>Oportunidades</b>	<b>Potencialidades</b>	<b>Desafíos</b>
1) .....		
2) .....		
n) .....		
<b>(Externas)</b>		
<b>Amenazas</b>	<b>Riesgos</b>	<b>Limitaciones</b>
1) .....		
2) .....		
n) .....		
<b>(Externas)</b>		

El propósito es identificar las fortalezas y debilidades del territorio que pueden influir en el logro de los objetivos, tomando como base las potencialidades y limitaciones validadas durante el análisis de la situación local. Se identificarán, así mismo, las oportunidades y amenazas del contexto externo que también pueden influir en el logro del objetivo u objetivos tratados, considerando la información contenida en Programas de Desarrollo Local, Planes municipales, Planes sectoriales, etc.; en la oferta institucional como programas nacionales, instrumentos, fondos sociales, planes reguladores, etc.

Una sugerencia posible es concentrarse en algunas (dos o tres) fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que se vinculan con el logro del objetivo respectivo. Con éstas se realiza un análisis interrelacionado de forma tal de poder formular hasta tres estrategias para el logro del objetivo respectivo, tomando en cuenta que la estrategia es

un conjunto de orientaciones prioritarias que señalan, diferencian, el camino elegido para alcanzar un objetivo. Las estrategias deben formularse procurando:

- Aprovechar las oportunidades y las fortalezas
- Superar las debilidades aprovechando las oportunidades
- Superar las amenazas aprovechando las fortalezas, y
- Neutralizar las amenazas

Después de formular un conjunto de posibles estrategias se procederá a la selección de aquellas consideradas más importantes, analizando la viabilidad de su ejecución

## ANEXOS AUXILIARES

### Anexo 1 ASPECTOS ESPACIALES

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
1. Ubicación geográfica		
2. División político-administrativa		

### Anexo 2 RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
1. Descripción fisiográfica Altitudes Relieve Topografía 2. Características del ecosistema a) Pisos ecológicos Clima Suelos Flora Fauna Recursos forestales Recursos hídricos Recursos minerales b) Comportamiento ambiental Suelo Aire Agua Inclemencias		

**Programa de Regionalización y Desarrollo Local – Provincia del Chaco**  
**4º Informe – Período Febrero / Mayo 2005**  
**Consultor: Dr. ANIBAL O. PATRONI**

Anexo 3

**RECURSOS ECONÓMICO-PRODUCTIVOS**

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
<p>1. Principales actividades económicas en la economía local</p> <p>2. Características que definen la actividad económica de cada sector</p> <p>3. Acceso y uso del suelo</p> <p style="padding-left: 20px;">Tamaño y uso de la tierra (cultivos, pastos, barbecho, forestal y otros)</p> <p style="padding-left: 20px;">Superficie de tierras bajo riego y a secano</p> <p style="padding-left: 20px;">Tenencia del suelo</p> <p>4. Sistemas de producción</p> <p style="padding-left: 20px;">a) Sistema de producción agrícola</p> <p style="padding-left: 40px;">Principales cultivos y variedades</p> <p style="padding-left: 40px;">Tecnología empleada</p> <p style="padding-left: 40px;">Superficies por cultivo</p> <p style="padding-left: 40px;">Rendimiento por cultivo</p> <p style="padding-left: 40px;">Destino de la producción</p> <p style="padding-left: 40px;">Infraestructura productiva</p> <p style="padding-left: 40px;">Organización de la fuerza de trabajo</p> <p style="padding-left: 20px;">b) Sistema de producción pecuario</p> <p style="padding-left: 40px;">Población por especies principales</p> <p style="padding-left: 40px;">Tecnología y manejo</p> <p style="padding-left: 40px;">Productos y subproductos</p> <p style="padding-left: 40px;">Carga animal</p> <p style="padding-left: 40px;">Destino de la producción</p> <p style="padding-left: 40px;">Infraestructura productiva</p> <p style="padding-left: 40px;">Organización de la fuerza de trabajo</p> <p style="padding-left: 20px;">c) Sistema de producción forestal</p> <p style="padding-left: 40px;">Especies y superficies</p> <p style="padding-left: 40px;">Tecnologías: tipo de producción y manejo</p> <p style="padding-left: 40px;">Volumen y destino de la producción</p> <p style="padding-left: 40px;">Reforestación: superficie y especies</p> <p style="padding-left: 40px;">Organización de la fuerza de trabajo</p> <p style="padding-left: 40px;">Información aporte</p> <p style="padding-left: 20px;">d) Sistemas de caza, pesca y recolección</p> <p style="padding-left: 40px;">Principales especies</p> <p style="padding-left: 40px;">Producción por especie</p> <p style="padding-left: 40px;">Organización de la fuerza de trabajo</p> <p style="padding-left: 20px;">e) Sistemas de producción industrial</p> <p style="padding-left: 40px;">Estratificación de la producción por tamaños</p> <p style="padding-left: 40px;">Principales productos</p> <p style="padding-left: 40px;">Tecnología empleada</p> <p style="padding-left: 40px;">Volumen y destino de la producción</p> <p style="padding-left: 40px;">Organización de la fuerza de trabajo</p>		

**Programa de Regionalización y Desarrollo Local – Provincia del Chaco**  
**4º Informe – Período Febrero / Mayo 2005**  
**Consultor: Dr. ANIBAL O. PATRONI**

Anexo 3 (conclusión)

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
5. Sistemas de producción y organización empresarial Tipo y número de unidades productivas Tamaño de las empresas Clasificación en <i>mipymes</i> y grandes empresas Localización territorial Grado de organización productiva Estructura de la propiedad Especialización productiva Existencia de redes entre empresas Asociación de empresarios Cooperación entre empresas Grado de modernización de las empresas Nivel tecnológico de las empresas Surgimiento de nuevas empresas Formas de relacionamiento entre la pequeña producción y la gran empresa Acceso a financiamiento  6. Sistema de comercialización Formas de comercialización Ferias y mercados Principales productos comerciables, épocas Comportamiento de precios según época  7. Recursos turísticos  8. Recursos Tecnológicos Infraestructura tecnológica disponible Información, investigación y desarrollo (I+D) Difusión tecnológica		

Anexo 4

**DEMOGRAFÍA Y MERCADO DE TRABAJO**

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
1. Demografía y dinámica poblacional Población por edad y sexo Número de familias y promedio de miembros por familia Población rural y urbana Movimientos migratorios Tasa de natalidad Tasa de mortalidad: general, materna e infantil Tasa de crecimiento poblacional Tasa de analfabetismo por sexo (total funcional) Esperanza de vida  2. Mercado de trabajo Población económicamente activa e inactiva Composición de la fuerza de trabajo, edad, sexo Desempleo y subempleo Disponibilidad de mano de obra Perfiles que caracterizan la oferta de trabajo Nivel educacional y experiencia de la mano de obra  3. Distribución del Ingreso Principales fuentes de ingreso de la población local Niveles de ingreso medio por actividad Distribución del ingreso a nivel local		



Programa de Regionalización y Desarrollo Local – Provincia del Chaco  
4º Informe – Período Febrero / Mayo 2005  
Consultor: Dr. ANIBAL O. PATRONI

Anexo 3

**INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL**

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
<p>1. Infraestructura tangible</p> <p>a) Transportes Red vial, aeroportuaria y fluvial</p> <p>b) Telecomunicaciones Teléfonos, Internet, correo, telex, fax Medios de comunicación: TV, radio, prensa escrita</p> <p>c) Fuentes y usos de energía</p> <p>d) Abastecimiento de agua Distribución de agua potable Canales de riego Embalses y represas</p> <p>e) Saneamiento básico Tratamiento de aguas servidas</p> <p>f) Medio Ambiente Recolección y disposición de residuos Parques nacionales/provinciales Protección de ríos, esteros y humedales</p> <p>g) Vivienda Estado y calidad Número de ambientes por vivienda Promedio de personas por vivienda</p>		
<p>2. Infraestructura intangible</p> <p>Información sobre procesos productivos</p> <p>Servicios especializados a empresas</p> <p>Información tecnológica sobre productos</p> <p>Servicios de consultoría empresarial</p> <p>Servicios financieros e información sobre acceso al crédito</p>		

**Programa de Regionalización y Desarrollo Local – Provincia del Chaco**  
**4º Informe – Período Febrero / Mayo 2005**  
**Consultor: Dr. ANIBAL O. PATRONI**

Anexo 6  
**RECURSOS SOCIOCULTURALES**

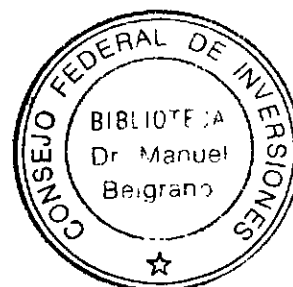
Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
<b>1. Base cultural de la población</b> Origen étnico Capacidades creativas Actitud hacia el trabajo Grado de asumir riesgo empresarial Cultura innovadora y participativa Capacitación de recursos humanos en general  <b>2. Identidad cultural</b> Existencia de identidad propia Instituciones de renombre con capacidad de atracción Grado de asociatividad con otros gobiernos locales  <b>3. Educación</b> Educación formal Número, tipo y cobertura de los establecimientos Estado y calidad de la infraestructura Número de matriculados por sexo y grado Deserción escolar por sexo: tasa y principales causas Número de profesores por establecimiento Número de alumnos por profesor Educación no formal Instituciones de capacitación existentes Principales programas y prácticas de capacitación Número de capacitados por sexo  <b>4. Salud</b> Medicina convencional Estructura institucional: número, tipo y cobertura Personal médico y paramédico por establecimiento. Causas principales de la mortalidad Epidemiología: tipo de vacunas y cobertura Grado y cobertura de desnutrición infantil Información aporte		

**Programa de Regionalización y Desarrollo Local – Provincia del Chaco**  
**4º Informe – Período Febrero / Mayo 2005**  
**Consultor: Dr. ANIBAL O. PATRONI**

Anexo 7

**ASPECTOS ORGANIZATIVO-INSTITUCIONALES**

Índice de contenidos	Información secundaria	Aporte propio
1. Administración local e instituciones públicas y privadas		
2. Funcionamiento del gobierno municipal Estructura administrativa. Capacidad instalada y recursos Ingresos y gastos		
3. Características de principal autoridad local Conocimiento del municipio y sus problemas Funcionamiento Institucional Relacionamiento con funcionarios y ciudadanía Políticas de fomento productivo Canales de información		
4. Estado de la planificación local Planes, proyectos y obras en ejecución Estrategias e instrumentos para el desarrollo local		
5. Formas de organización comunitaria Organizaciones territoriales de base Organizaciones sociales funcionales		
6. Instituciones privadas Cámaras de comercio y producción Disposición del sector privado a invertir		
7. Universidades e instituciones de educación superior Rol y compromiso con la localidad Instituciones políticas, sindicales y religiosas		



## **ANEXO II**

Resistencia, 6 de Mayo del 2005

Estimado Señor Secretario:

Me es grato elevar a su conocimiento y consideración los adjuntos documentos que contienen el Diagnóstico Preliminar Cualitativo de cada una de las Regiones creadas por Ley N° 5174, con el fin último de proveer a los Consejos Regionales de Planificación (CRP) de una base instrumental que les permita cumplir con su obligación de formular un Programa de Desarrollo Local a tenor por lo dispuesto por el Artículo 25 de la referida Ley, así como para articular su accionar con los Consejos Locales de Planificación (CLP).

En la elaboración de estos Diagnósticos -realizados por los Gerentes Regionales en el marco de la asistencia técnica que realizan a los CRP y los CLP- se han seguido las pautas propuestas en el documento "Referencias Metodológicas para la realización de un Trabajo de Diagnóstico Regional/Municipal" y contienen:

1. Una descripción básica objetiva de la situación actual regional en lo que hace a sus recursos espaciales, naturales y ambientales, económico-productivos; a la demografía y al mercado de trabajo; a la infraestructura económica y social; a los recursos socio-culturales y a los aspectos organizativo-institucionales.
2. Además de esta descripción y a fin de completar una matriz de potencialidades, limitaciones y problemas, siguiendo en la medida de lo posible el mismo orden que establece el punto anterior, se incluyen las opiniones de la comunidad respecto de los problemas (debilidades y amenazas) y propuestas comunitarias para su solución (fortalezas y oportunidades).
3. A continuación se incorporan los correspondientes aportes de cada Gerencia Regional.

La recolección de información se realizó durante el último año -cumpliendo con el postulado de participación- a través de Talleres comunitarios que fueron organizados y convocados por las Gerencias Regionales, en los que participaron la mayoría de los Municipios. Estos Talleres contaron con la asistencia técnica del que suscribe y de la Prof. Gladis Bossio de Fontana. La información obtenida en estos encuentros fue complementada, en algunos casos, con entrevistas personales y encuestas.

Estas actividades se llevaron a cabo mientras se completaba la conformación definitiva de los CRP a través de las actividades del Señor Secretario Cp. Eduardo Yunes y el Prof. Eduardo Soto. En este momento está finalizando el trámite para la obtención de las Personerías Jurídicas, para lo que se ha contado con la valiosa colaboración del Dr. Roque Ojeda.

Estos Documentos son **preliminares** por cuanto, siguiendo la metodología de capacitación/planificación como proceso educativo de carácter social que permite al ciudadano aparecer como sujeto activo, definidor de problemas y proveedor de propuestas de solución, deben ser validados por los mismos grupos comunitarios que participaron con sus opiniones. De esta manera se crean las condiciones para que esos actores se apropien del diagnóstico. Esta validación de la información y del procesamiento de la misma, permite **transformar lo preliminar en definitivo** y continuar con el proceso de discusión y planificación participativa del desarrollo a partir de la determinación de demandas y propuestas y el entendimiento de los intereses que explican el comportamiento diferenciado de los diversos actores sociales.

Desde ese momento, cada Región y los Municipios que la integran, podrán trazar el perfil del sistema socio-político-económico local, conocer su dinámica, evaluar problemas, así como analizar y comprender las expresiones del sector público municipal y regional, para construir consensos apropiados. Se trata de reflejar la visión del entorno y del mundo que moviliza a los actores colectivos, conocer sus representaciones e interpretaciones e identificar sus respuestas.

La metodología utilizada se definió a partir de considerar postulados centrales del Proceso de Desarrollo Local: **la participación; la consideración del desarrollo como un proceso necesariamente integral que reconoce todas las dimensiones que definen la realidad; y el territorio como espacio geográfico dinámico donde se integran esas dimensiones y confrontan problemas y potencialidades con los condicionamientos del contexto.**

Un propósito central de la planificación participativa para el Desarrollo Local es aprovechar las oportunidades que existen -y las que pueden crearse- para encontrar soluciones a los problemas que plantean las comunidades o evaluar las que éstas proponen. En uno y otro caso, estamos actuando sobre y para el futuro; **y sobre éste no existen estadísticas.**

Con frecuencia, frente a lo por venir, el único elemento de información apto y disponible al que podemos acceder es el juicio personal de los actores involucrados y, por supuesto, nuestro propio juicio. Es necesario recoger otras opiniones para forjar las nuestras y realizar las apuestas en forma de probabilidad subjetiva.

Al trabajar con este método pueden surgir, naturalmente, interrogantes respecto de la calidad de los actores a los que se interroga. La respuesta es simple: en la medida en que esos actores representan una opinión característica de un grupo, su punto de vista es siempre importante ya que, es a partir de su visión de futuro que esos actores orientan sus opiniones para solucionar problemas. En esta etapa del planeamiento los aportes cualitativos, es decir, **el juicio personal de los actores es insustituible como lo serán, en otras etapas, los aportes técnicos cuantitativos.**

Esta exploración (prospección) que trata de identificar los retos que nos plantea el futuro, anticipando cambios y soluciones necesarias, debe ser necesariamente colectiva y requiere incluir el mayor número posible de actores involucrados. Las herramientas que se han utilizado fueron diseñadas para hacer posible organizar y estructurar -de manera inicial pero transparente y eficaz- la reflexión colectiva sobre los problemas a resolver, las oportunidades a aprovechar y, en su caso, también la evaluación de las opciones estratégicas.

Cuando, a partir de este Diagnóstico Preliminar Cualitativo, procuremos encontrar respuesta a la pregunta ¿Qué podemos hacer? también podremos responder al ¿Qué vamos a hacer? y al ¿Cómo vamos a hacerlo? Así, habremos definido las estrategias posibles que permitirán preparar la acción de las Regiones para hacer frente a los cambios esperados y provocar los cambios deseables.

El éxito del Programa de Desarrollo Local y Regionalización, como el de cualquier otro proyecto, depende de su apropiación por parte de quienes deben utilizarlo como guía para sus decisiones y acciones. La movilización colectiva no es eficaz para considerar directamente las opciones estratégicas. Estas deben ser la responsabilidad de un nivel de dirigencia que por su ubicación puedan observar el proceso en su conjunto y coordinar las acciones interregionales.

La reflexión prospectiva, la exploración realizada colectivamente, es la que al centrarse sobre las amenazas y oportunidades del entorno de cada Región, da contenido a la movilización y permite, a su vez, la apropiación de la o las estrategias. Diagnóstico, análisis prospectivo y la prospección de demandas son esfuerzos necesarios para apoyar el desarrollo

de estrategias que permitan la construcción de una mayor sintonía de la organización comunitaria y regional con su entorno -endógeno y exógeno- y favorezcan la pertinencia entre sus aportes y las realidades, necesidades y aspiraciones de los actores que integran cada entorno que, en nuestro caso, y por decisión de los mismos actores, es la Región.

Esta actividad forma parte importante de las grandes decisiones que debe tomar una organización para el desarrollo, como lo son los Consejos Regionales de Planificación quienes deben, a partir de estos Diagnósticos Cualitativos que aquí se presentan, procurar la identificación de demandas actuales, potenciales y futuras, que formulen los diversos actores de cada Región. Definir estas demandas significa, en sentido amplio, transformar las finalidades de la sociedad en objetivos de trabajo, en proyectos de investigación y desarrollo, de forma tal que el conjunto de objetivos de la programación del Desarrollo Local contribuya a atender los objetivos principales de las sociedades locales y regionales.

Quiero agradecer a las comunidades que participaron activamente de los Talleres por su valioso aporte, a los Promotores-Coordinadores por su trabajo, a las Autoridades locales que nos brindaron su apoyo y, por supuesto, a los Señores Gerentes regionales sin cuya participación y labor estos Diagnósticos no hubieran podido realizarse. Sería injusto no extender este agradecimiento al personal profesional, administrativo y de apoyo de la SPER quienes permanentemente, sin retaceos, brindaron su capacidad y experiencia al servicio de estas actividades.

Cordialmente,

*Anibal O. Patroni*

Al Señor  
Secretario de Planificación y Evaluación de Resultados  
Gobierno de la Provincia del Chaco  
**Cpn. EDUARDO YUNES**

S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D \_\_\_\_\_



# **Programa de Regionalización y Desarrollo Local Provincia del Chaco**

## **INFORME FINAL**

**Consultor: Dr. Aníbal O. Patroni  
Mayo 2004 - Mayo 2005**

# INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>PLANEAMIENTO REGIONAL</b>	<b>6</b>
<b>LOS CONSEJOS LOCALES Y REGIONALES DE PLANIFICACIÓN</b>	<b>12</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>	<b>24</b>

## ABREVIATURAS

<b>ADR</b>	– Agencias de Desarrollo Regional
<b>CFI</b>	– Consejo Federal de Inversiones
<b>CRP</b>	– Consejo Regional de Planificación
<b>CLP</b>	– Consejo Local de Planificación
<b>GDR</b>	– Gerencia de Desarrollo Regional
<b>SPER</b>	– Secretaria de Planificación y Evaluación de Resultados
<b>SPPER</b>	– Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados

## INTRODUCCION

En estos últimos doce meses realicé y se realizaron numerosas actividades destinadas, algunas a producir hechos político-institucionales para profundizar las posibilidades del modelo de Regionalización y Desarrollo Local que se definió -en sus líneas generales en el año 2000- tales como completar la instalación de las Regiones, reglamentar la Ley 5.174 para perfeccionar la constitución de los Consejos Regionales de Planificación (CRP) haciendo posible que adquieran su Personería Jurídica; dictar la Ley Nº 5.429 que crea el Sistema de información Municipal y la Ley Nº 5.470 que pone a cargo del Ministerio de la Producción el Fondo de Desarrollo Regional que hará posible el financiamiento de pequeños proyectos productivos.

Otras medidas tendían a asegurar la gestión del sistema regional, a través del apoyo técnico a los CRP, tal como la contratación de los ocho (8) Gerentes Regionales; y a los Promotores-Coordenadores para cada Municipio. Asimismo se adoptaron decisiones a nivel del Gobierno provincial para articular el funcionamiento de los sectores de actividad (Ministerios) con los CRP a través de la designación de delegados sectoriales para actuar en los mismos.

Reafirmando la idea de que el sistema regional es parte del sistema de planificación y, junto con él parte importante de la gestión provincial, el propio Gobernador de la Provincia ha asistido y asiste a reuniones formales de discusión de las problemáticas regionales en la Sede de los CRP. En esa misma tesitura, la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados (SPER) asiste a todas las reuniones que

efectúan los CRP a través de la presencia del Secretario y/o del Coordinador del Programa de Regionalización y Desarrollo Local. Con el apoyo técnico que brinda el Gobierno provincial al proceso, se realizaron y concluyeron los cursos de capacitación de los Promotores-Coordinadores y de otras personas que actúan voluntariamente como tales.

En ese mismo plano realicé las actividades a mi cargo dirigidas, fundamentalmente, a asistir y fortalecer a las Gerencias Regionales; a los Municipios; a las actividades para la consolidación regional; a los Promotores locales; y, necesariamente de manera permanente a la SPER. Para cumplir con estas tareas realicé cincuenta y cinco (55) talleres en los distintos Municipios de la Provincia y en la Ciudad Capital a los que asistieron los integrantes de los Consejos Locales de Desarrollo (CLP), autoridades y funcionarios de las Municipalidades, Gerentes Regionales, Promotores-Coordinadores y otros miembros de las comunidades.

Elaboré varios documentos para que sirvan como elementos de referencia a todos los que intervienen en este proceso. Debe destacarse, en particular, en cuanto significa el comienzo de una actividad que será central de la gestión adecuada de la planificación para el desarrollo, la realización, junto con los Gerentes Regionales, de un diagnóstico cualitativo preliminar de cada región.

Ninguna de las actividades y hechos mencionados implica **haber alcanzado un fin** - en cuanto resultado definitivo mensurable-, se trata de la conclusión de etapas que, simultáneamente, implican el comienzo de otras y que demuestran que los programas de actividades realizados hasta ahora constituyen un ciclo y no un proceso lineal de planificación, porque tienen una dimensión más amplia de naturaleza no formal y abiertas a circunstancias que no podrían ser acotadas en un plan. Dicho de otras maneras, demuestran que el Programa de Regionalización y Desarrollo Local es incremental en tanto se trata de un proceso que orientan los actores no los formuladores, es una acción de transformación de una realidad

territorial con una determinada dirección lo que implica que el proceso es permanente, no sujeto a metas finales en cuanto a desarrollo, como he definido en otros Informes.

Decir que es incremental supone que se trata de un modelo particular de articulación de conocimientos y acciones; y estos conocimientos, los que se necesitan, se generan en gran parte a partir de la experiencia de los propios actores en entornos determinados. No es un conocimiento académico, es un proceso de aprendizaje referido a una realidad particular: el Chaco y sus Regiones.

Las actividades a mi cargo durante este ciclo, que están señaladas en los Términos de Referencia de mi contrato, fueron aprobadas formalmente por las autoridades provinciales junto a los distintos Informes, aceptando la concreción de los productos que allí se señalan para cada una de los trabajos incluidos. No me corresponde hacer una evaluación calificatoria de mi propio desempeño pero, atento a los conceptos del contenido de los párrafos anteriores, puedo pensar válidamente que estas tareas han contribuido a afirmar el carácter incremental del Programa de Regionalización y Desarrollo Local en cuanto han coadyuvado al manejo de conocimientos generados, en buena parte, a partir de la experiencia de los diversos actores en los entornos regionales con los que mantengo una intensa relación.

No obstante, puedo transmitir una visión del estado actual de las instituciones con las cuales he trabajado en los últimos años y de las conductas observables de las personas con las que mantengo contacto con motivo de estas actividades.

Los Consejos Regionales de Planificación (CRP) están instalados, comenzando a operar y sus integrantes adquieren, rápidamente, capacidades y comportamientos que reflejan la apropiación acerca del significado y la importancia de estas instituciones, y de su propio rol dentro y fuera de ellas. En este mismo terreno, me

animo a asegurar que, habiéndose completado el proceso de formalización legal de su funcionamiento, pueden llegar a asumir comportamientos de mayor significación si es que se los apoya con un proceso de capacitación adecuado.

Es indudable, además, que están instalados en la escena socio-político-institucional de la Provincia. Esta afirmación se relaciona con el hecho de que varios de estos Consejos han superado la prueba del cambio de signo político de los Municipios que allí se integran y que han dado lugar, como era lógico, a algunas adecuaciones procesales, o a la formulación de nuevos acuerdos pero sin que ninguno de sus dirigentes discutiera la validez institucional de los mismos y la necesidad de su existencia y operación. Otra evidencia de de su fuerte instalación en la escena institucional de la Provincia, se refleja en su interacción con numerosos organismos nacionales que los visitan buscando apoyo para la realización de trámites propios de su gestión en los ámbitos regionales.

Similares afirmaciones merecen los Consejos Locales de Planificación (CLP) que, por ser producto de la voluntad conjunta de sus propias comunidades y autoridades municipales, resultan aún más relevantes desde el punto de vista del rescate que la ciudadanía hace del proceso, de la muestra de su apropiación, y de la informal pero precisa definición de sus relaciones con los CRP, con los que se han articulado.

Otra institución que se ha extendido a las ocho (8) Regiones y que se ha afirmado a través de acciones concretas son las Gerencias Regionales, transformadas en el sostén técnico y de gestión de los CRP y, en alguna medida, de los CLP. A esto se ha agregado sesenta y ocho (68) Promotores-Coordenadores, uno por cada Municipio, que, en la medida de su paulatina incorporación en el tiempo y de la capacitación que han recibido, están demostrando que responden a las necesidades municipales.

En la mayoría de los Municipios no sólo se ha concluido la exposición teórico-práctica del Desarrollo Local/Territorial y la explicitación de la responsabilidad de éstos en el proceso, sino que se han realizado en ellos talleres especiales con la participación de la comunidad, para aplicar herramientas e instrumentos especiales que han hecho posible reunir la información con la que se han construido los Diagnósticos Regionales a los que me he referido extensamente en el 4º Informe. Estos informes, cualitativos y preliminares, fueron elaborados por las Gerencias Regionales asistidos por este Consultor. Estos diagnósticos van a permitir que los CRP puedan dar cumplimiento a su obligación legal de formular el planeamiento regional.

Todas estas actividades están consolidando a las Regiones como resultado de los conocimientos y la experiencia que ganan, día a día, los actores involucrados. Esto prueba algunas de las afirmaciones que he efectuado en párrafos anteriores, respecto a que las actividades que se realizan para el Desarrollo Local y la Regionalización no pueden ser formuladas ni evaluadas linealmente porque tienen una dimensión más amplia definida por las necesidades que plantea la transformación de la realidad territorial a la cual asisten con una dirección determinada porque el proceso es permanente.

La importancia que asigno a estas instituciones y a las tareas que deben acometer, explican que me permita incorporar a estas conclusiones, algunas reflexiones respecto la necesidad de atención especial que tienen los CRP y los CLP. Lo mismo vale respecto de algunos conceptos que incorporo y que se refieren a la formulación del proyecto de desarrollo de cada Región.

## Planeamiento Regional

Desde el punto de vista de compromisos formalizados que señalan prioridades de las actividades a realizar en el tiempo -por las organizaciones para el desarrollo- se destaca como objetivo central de los CRP la formulación del proyecto de desarrollo de cada región. Esta actividad, importante tanto para el Consejo como para la Región y la Provincia merece, por varias circunstancias especiales, que se expliciten varias reflexiones para definir la metodología a seguir. Como hemos afirmado en líneas anteriores, el modelo que estamos utilizando es abierto, configura una especie de círculo donde se integran los principales componentes del desarrollo local/regional y, por tanto, no es fácil asociarlo con un plan. Este circuito funciona a partir de una retroalimentación continua que permite un seguimiento y revisión de todo el proceso que debe estar abierto a una toma de decisiones flexibles que permitan, cuando sea el caso, rectificar o modificar objetivos y estructuras. Este es un punto crucial del enfoque, es decir, la idea de que no existen estructuras ni objetivos que no puedan modificarse si es necesario hacerlo y, si es preciso, que esto se pueda hacer con facilidad.

Además y por incluir elementos políticos, sociales y culturales que refieren a cambios necesarios en cada uno de esos ámbitos para poder perseguir aquellos que requiere el desarrollo local/regional, la perspectiva del modelo es diferente y más amplia que un plan de desarrollo local/regional tradicional. Ya lo he afirmado: la perspectiva de desarrollo de este modelo es incremental y cíclica, un proceso que se enriquece a partir de las mismas acciones implementadas y en función de los procesos de cooperación e interacción entre los actores que participan. Planificar a partir de considerar tales circunstancias, implica utilizar otros instrumentos distintos a los tradicionales; y esto en un ambiente institucional donde no existe cultura de



planificación y, menos aún, si debe ser comunitaria y participativa, lo que requiere un cambio de roles y actitudes que de solución a los relacionamientos asimétricos tradicionales donde los técnicos institucionales aparecían como los detentores del saber -que estudian, diagnostican, programan, evalúan y deciden- frente a una comunidad pasiva apenas estimulada a adherirse a lo que estos técnicos deciden.

Sin embargo uno de los propósitos básicos de la planificación local/regional es dotar de coherencia a muchas iniciativas surgidas desde el territorio y que, de inicio, no tienen mayor relación entre ellas. Como solución técnica, la experiencia parece apuntar a la utilización de los planes estratégicos que llegaron, justamente, para dar coherencia y consistencia a procesos que, como el desarrollo local/regional son, en principio, desordenados. También han mostrado su utilidad para servir como instrumentos para la definición de modelos o escenarios de desarrollo territorial, es decir, para dotar a los territorios de una visión y perfilar mejor la vocación territorial. Quiero afirmar aquí que, en principio, esta forma de planificar -estratégica- parecería ser la solución definitiva a casi todos los problemas enunciados, si puede evitarse que se introduzcan dosis excesivas de racionalismo constructivista que pueden causar muchos problemas al desarrollo local/regional por su tendencia a exagerar el rol de los diseños intelectuales previos -y racionales- respecto de las construcciones sociales. Y porque así desconocen o dejan de lado las diversidades culturales, las tradiciones o los comportamientos emocionales olvidando que las sociedades no son organizaciones mecánicas.

Los conceptos de la planificación estratégica, **territorial y participativa**, contemplan y brindan una mayor sofisticación metodológica aunque, en el fondo, parten del mismo supuesto -racional- que hay que considerar. Si la decisión es utilizar planes estratégicos hay que cuidar que se adopten enfoques y métodos flexibles que se adapten a la complejidad de territorios plurales y conflictivos, evitando que una metodología más tradicional envuelva a los que la utilizan en una vocación totalizadora que provoca una formalización excesiva y deja poco margen para procesos más dinámicos. Lo que trato de expresar no es que el planeamiento

estratégico -en cuanto territorial y participativo- sea metodológicamente inútil, sino que hay que cuidar que no ignore y, por el contrario, cuente con valores e incorpore toda la problemática de un proceso de desarrollo local/regional orientado por los actores territoriales.

Definir y operar una metodología como la que se propone implica estructuras y personas con ciertas capacidades mínimas adquiridas. Necesitamos organizaciones donde exista esa cultura de planificación: estratégica, territorial y participativa. Tenemos conciencia de que esa circunstancia no existe en nuestra realidad local, así como tampoco la suficiente cantidad de técnicos o personas entrenadas para manejarla; y , sin embargo, hay que planificar. En Informes anteriores he propuesto la utilización de un método de planificación local/regional que sea simple, pequeño en escala, participativo, capaz de promover relaciones de negociación y articulador de energías de varias comunidades; que pueda ser manejado por unidades técnicas mínimas, que se adapte a las necesidades de cada comunidad, que facilite la organización e implementación de las actividades de los proyectos; que permita incorporar a la comunidad en las decisiones y en la ejecución y que ofrezca una práctica institucional más comprometida con los grupos pobres. En otras palabras, necesitamos -para comenzar a adquirir las destrezas que nos permitan llegar a formular y operar planes estratégicos territoriales- iniciar un proceso participativo de planeamiento, de proyectos comunitarios, aplicando una metodología basada en actividades de enseñanza/aprendizaje que posibilite que cualquiera de los ciudadanos que integran la comunidad pueda aplicar sus conocimientos teóricos y prácticos, sistematizándolos, incorporando así su propia realidad y adquiriendo al hacerlo, nuevas capacidades, actitudes y destrezas que permitan reorientar y transformar esa realidad.

Para acometer la tarea de construir una metodología de planeamiento participativo hay que tomar en cuenta que el modelo que guía este proceso considera a cada Región como un espacio particular que sintetiza y cristaliza en el entorno un proceso social, económico, cultural y ecológico complejo que, por supuesto, está en

interacción con otros espacios diferenciados. Cada una de ellas constituye, por lo tanto, un sub-sistema parte de un sistema más amplio con el que establece relaciones de intercambios económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales, con distintos niveles de integración y articulación.

Esta concepción de Región como sub-sistema tiene importantes implicancias para el proceso de planeamiento regional por las características de ser esencialmente abierto por lo que, lógicamente, cada una tiene un espacio y poder limitados para intervenir en su entorno lo que altera el enfoque estratégico debido a que los determinantes exógenos tienen peso en su futuro y en los instrumentos de desarrollo regional.

La delimitación de los espacios regionales adquiere un tinte diferenciado cuando consideramos las definiciones de naturaleza político-administrativa que segmentan el espacio geográfico, de acuerdo con criterios de regionalización que atienden a intereses políticos y administrativos. Se trata de factores e intereses políticos y no de razones de homogeneidad administrativa, cultural y ecológica por lo que esta delimitación establece mediaciones políticas a los criterios de la naturaleza.

Esta delimitación de las regiones puede reconocerles un territorio de dimensiones que hagan posible establecer y operar mecanismos de participación eficaz. Para conducir un proceso así, es recomendable aplicar una metodología de aprendizaje grupal. Como lo que se necesita es incorporar en cada momento las experiencias de los participantes, esos instrumentos deben ser aptos para ser socializados y reflejar de manera gradual y colectiva, esas experiencias, buscando sistematizarlas. De esta manera, las nuevas ideas y los conocimientos se transforman cada vez más en objeto de análisis y la simplicidad cultural de las personas se convierte en fuerza crítica capaz de conocer las causalidades y diseñar alternativas.

El planeamiento debe definir un método de selección de alternativas, de caminos realistas de acción comunitaria que procure crear oportunidades sociales y promueva niveles crecientes de organización y participación, mediante un proceso de aprendizaje social concretado en la formulación, implementación y gestión de proyectos específicos. El planeamiento debe ser un instrumento diseñado a escala local, procurando definir propuestas simples e innovadoras que, en términos ideales, puedan armonizar las necesidades y aspiraciones de las pequeñas comunidades con las potencialidades locales y regionales, estimulando la auto-dependencia.

Si se define una metodología que actúe de esa manera, que garantice la participación, lo que estamos es definiendo y utilizando un método de preparación para el ejercicio de la ciudadanía en los grupos sociales excluidos y marginados. La organización de cada trabajo es necesariamente diferente, pero el propósito es común. Cada actividad de planeamiento debe expresar la lucha y la esperanza de las comunidades carenciadas en busca de un futuro alternativo.

En la realización de las actividades de planificación, se desarrollan los intercambios de conocimientos, información y cuestionamientos tal como ocurrió en el proceso de elaboración del diagnóstico a que se refiere el 4º Informe. La formulación de los proyectos comunitarios significa una propuesta técnica y política, localizada, que concreta el combate a la pobreza, promoviendo al mismo tiempo el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y creando las condiciones de autogestión comunitaria. Construir un plan a partir de los proyectos específicos no sólo significa adecuarse a las posibilidades objetivas de la comunidad, es decir, a las perspectivas de desarrollo condicionadas por su cultura y sus potencialidades, sino que al mismo tiempo estimula una transición a nuevos estados de conciencia social, autoorganización y existencia política.

Una forma útil de manejar esta descentralización del planeamiento a nivel de la comunidad, es mediante la organización y utilización de Equipos de Apoyo

Comunitario -que ya han sido propuestos en otro Informe y que representan un esfuerzo interinstitucional de planeamiento y capacitación que puede desarrollarse a través de oficinas colectivas en las propias comunidades, conducidos por ellas, actuando como unidades simples, descentralizadas, interdisciplinarias, estructuradas, con técnicos de nivel medio debidamente capacitados que pueden pertenecer tanto a los organismos públicos provinciales como a las Municipalidades y a las ONG's.

Para que esta participación comunitaria en el planeamiento sea efectiva hay que desarrollar instrumentos y métodos pedagógicos que auxilien el trabajo de los equipos tales como videos, cartillas, mapas, etc. creando maneras prácticas de sensibilizar, motivar y capacitar a las comunidades. Hay que imaginar procedimientos simples de trabajo directo, que permitan armonizar el tiempo cultural comunitario con el tiempo técnico institucional requerido para conducir el proceso de planeamiento. El planeamiento debe ser un método simple para descubrir, en el lugar, no sólo las potencialidades locales y sus problemas o limitaciones, sino también las formas y maneras culturales de ejecutar las actividades estimulando a las comunidades a comprometerse con su propia transformación, además de la materialización del proyecto.

El o los proyectos comunitarios -como uno de los productos del planeamiento- es el instrumento operativo que permite negociar el acceso a los recursos financieros. Representa una intención manifiesta de la comunidad o de una parte de ella, de desarrollar un conjunto de actividades o de promover determinados emprendimientos, considerados decisivos para el mejoramiento de sus condiciones de vida, ingresos y producción, valiéndose principalmente de sus propias potencialidades. En un Informe anterior se han descripto las características que debían reunir estos proyectos específicos.

## Los Consejos Locales y Regionales de Planificación

En la perspectiva del proceso de Regionalización y Desarrollo Local estos Consejos municipales/regionales pueden representar una experiencia nueva y rica de participación social y descentralización institucional que actuaría a favor de los grupos más desprotegidos.

Es conveniente aclarar que prácticamente todo lo que aquí se manifieste sobre los CLP, puede ser aplicado, con los ajustes necesarios, a los CRP.

En el juego de las fuerzas locales, **estos Consejos pueden promover procesos alternativos de auto-organización, como medio de mejorar las condiciones de vida de las comunidades, atenuar las desigualdades, aumentar la conciencia y favorecer el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Pueden cumplir una función descentralizadora de primer orden: respecto a las decisiones y a la priorización de las mismas; emitir opiniones y definir orientaciones; intervenir activamente en el manejo de información, en el diálogo comunitario y en la concientización respecto de los beneficios del proceso; en la negociación y gestión de los asuntos que competen a la comunidad; en el seguimiento y posibilidad de control de las distintas actividades que se cumplen en el territorio municipal; garantizando la subsidiariedad y la transparencia de la acción municipal; y contribuyendo a la desburocratización de procedimientos y a la mayor flexibilidad de la acción comunal.**

En otras palabras, estos consejos pueden convertirse en instrumentos hábiles para estimular la democratización del poder real, articulando los procesos comunitarios y los esfuerzos locales en el espacio más amplio en donde están insertos. Por supuesto que todo esto pueden lograrlo en la medida en que permanezcan actuando con independencia, evitando acciones superpuestas y la manipulación por las instituciones que los promovieron; y asegurándose de obtener y utilizar suficiente capacidad de gestión.

En la administración del Estado es común la creación y la utilización de diversos consejos con funciones de opinión, deliberativa, normativas, y aún controladoras, casi siempre siguiendo el criterio de establecer organismos colegiados que legitimen los programas y planes de inversión. Muchos de estos Consejos existen apenas en el papel sin capacidad para señalar demandas y orientar prioridades, con frecuencia aguardando leyes que los reglamenten. Son apenas instrumentos jurídicos que viabilizan una propuesta institucional sin conseguir crear un espacio democrático de poder o contra-poder.

Son aconsejables iniciativas de descentralización administrativa y de democratización de los poderes, pero una no es sinónimo de la otra. La descentralización es ejercida a partir de un poder político administrativo central que decide descentralizar sus acciones, sean operativas, sean las de decisión, obedeciendo siempre a los objetivos globales de la organización. Es un ejercicio de estrategia y táctica administrativa de las organizaciones burocráticas. La democratización es la pluralización de los centros de poder o de poderes en el ámbito de la sociedad, donde sujetos supuestamente independientes establecerían entre sí relaciones sociales entre poderes personales, grupales o de segmentos más amplios, institucionalizados o no.

El fortalecimiento y capacitación de los CLP constituye una de las preocupaciones prioritarias que he expresado en todos mis Informes, e implica, como todo proceso

de capacitación, una determinada opción metodológica. De nada sirve introducir sólo conceptos que permitan esclarecer cuestiones respecto a la municipalización del desarrollo y la descentralización político-administrativa, así como repasar elementos y directrices para orientar el gerenciamiento de las actividades. No es posible ampliar las prácticas democráticas ni crear un verdadero compromiso con el desarrollo local/regional sostenible si estos Consejos no adquieren una suficiente conciencia de la propia realidad local.

**Sin referencias a la realidad municipal, sin información, sin posibilidades de reflexión acerca de su presencia en la sociedad provincial y sin identificar las condiciones causantes de sus problemas fundamentales, los CLP permanecerán impotentes, sin posibilidades reales de cumplir con su rol.**

Es preciso definir métodos educativos capaces de ayudar a los consejeros a reflexionar sobre la política de desarrollo local/regional, descubriendo los límites e implicaciones de esa política, asumiendo actitudes críticas y de responsabilidad histórica en una tentativa de unificar visiones y promover compromisos.

Resulta un gran desafío llevar a cabo una práctica regular de capacitación y un proceso pedagógico que habilite a los CLP no sólo para desarrollar la práctica del ejercicio del poder, sino también para alcanzar formas eficientes y transparentes de gestión. Sobre todo, es preciso promover una nueva escala de valores porque la cultura política tradicional ha propiciado el mantenimiento de la mayoría de los ciudadanos en procesos de subalternidad, expresada en el silencio de las personas, en la dominación política y en la dirección ideológica. Las relaciones tradicionales de las comunidades locales con el poder público han condicionado comportamientos pasivos, sin oportunidades de un diálogo creativo para la superación de los problemas y de las condiciones de pobreza. En general, los mecanismos institucionales que procuran apoyar el desarrollo local han permanecido en manos de personas que no comprenden ese proceso y que, por lo tanto, no han acercado el



ejercicio del poder a las instituciones locales. Así, la subalternidad ha quedado internalizada en la propia gestión institucional, como también en la vida cotidiana de los ciudadanos que han aceptado la sofocación cultural.

Los CLP precisan comprender, no sólo en el papel, los objetivos, perspectivas y límites del Programa de Regionalización y Desarrollo Local, sino también conocer los instrumentos generados para administrarlo y sustentarlo. **La gestión de los CLP involucra, además del conocimiento de los problemas locales, la práctica de habilidades para la ejecución de tareas necesarias para el desarrollo comunitario descentralizado: discutir, identificar necesidades, planificar, organizar, movilizar, controlar los recursos financieros y técnicos, negociar, evaluar, participar, decidir medidas de políticas y, entre otras tareas, estimular y orientar a las asociaciones civiles.**

En la perspectiva de este proceso, la capacitación de los CLP supone el entrenamiento de sus miembros para la identificación y análisis de las propuestas de proyectos comunitarios, y para el uso de instrumentos que permitan evaluar y controlar las actividades. Los consejeros, en particular aquellos ciudadanos que surgen de los sectores excluidos, precisan ante todo rescatar su palabra y su propia voz. Esto significa iniciar un proceso de concientización, revisión crítica y revalorización de la cultura local que penetre en la esencia de los problemas y capte las contradicciones a que está sometida.

La municipalización/regionalización del desarrollo sostenible, como componente fundamental de la estrategia de descentralización político-administrativa, necesita de la participación popular y comunitaria. Es necesario formar condiciones de sostenibilidad social para que los actores de este proceso se involucren, no sólo en la toma de decisiones sino también en la gestión de los proyectos. Sin esta perspectiva, el Programa no tendrá mayor impacto positivo en el proceso de

democratización y rescate de la ciudadanía manteniendo a las comunidades de base y a las asociaciones en la conciencia ingenua y en la fragmentación.

La capacitación de los CLP, por sí sola, no elevará la eficiencia del programa transformando las relaciones. Es preciso apoyar, al mismo tiempo, el fortalecimiento de la organización de las asociaciones mediante un proceso pedagógico preocupado tanto por la gestión comunitaria y empresarial como por las tecnologías productivas y la protección al medio ambiente. Ya se dijo en otro informe anterior que el asociativismo sólo es verdadero cuando implica capacidades de gestión; estas, a su vez, sólo son transformadoras cuando están complementadas técnicamente. El desarrollo local/regional sostenible exige un constante proceso de perfeccionamiento técnico que supere el extensionismo tradicional.

Por consiguiente, sin ambiente educativo, sin participación comunitaria en los Municipios apoyados por el proceso, no es posible crear condiciones de motivación, solidaridad, iniciativa, cooperación, contribución, conciencia, diálogo y representación responsable. El trabajo pedagógico en los CLP, en las bases comunitarias y asociaciones, constituye un elemento esencial para la auto-dependencia y la autogestión. Por principio, los CLP deben cuestionar los procedimientos que alimentan el asistencialismo que sólo consigue que los ciudadanos continúen siendo dependientes y no se conviertan en actores del desarrollo.

Aunque con excepciones que deben destacarse, en los Municipios más empobrecidos existen graves dificultades de movilización, deslocalización, articulación y contactos entre sí. El movimiento social comunitario se revela como inmaduro y disperso, el asociativismo es débil y, por la ausencia de un trabajo educativo transformador, la mayoría de los liderazgos carecen de experiencia para participar en la gestión del poder local y, por consiguiente, para orientar y estimular procesos locales/regionales de desarrollo. En estos espacios, la vida cotidiana de

las asociaciones, la propia práctica comunitaria continúan signadas por la sujeción y la pasividad. Es necesario que existan canales municipales institucionalizados de participación, con representación de las diversas comunidades y con capacidad para proponer alternativas, discutirlos y ejercer el control colectivo de los resultados.

Para favorecer la comprensión de las afirmaciones y propuestas contenidas en estas líneas, estimo necesario aclarar que parten de entender al sistema municipal de gobierno y a la configuración territorial, como una red de relaciones político-administrativas que institucionalizan el poder político en el plano local/regional, con la responsabilidad de planificar y manejar las políticas de desarrollo a tenor de lo dispuesto por la Ley 5.174. Este sistema municipal/regional tiene que transformarse en el espacio de gestión pública -compartida, en el caso regional- para la solución de los problemas locales/regionales prioritarios y específicos, principalmente de aquellos que se refieren a las comunidades más pobres y marginadas, en la esperanza que así este espacio permita establecer nuevas relaciones entre las instancias de poder y las comunidades.

Justamente al contrario de lo que ocurre en las prácticas autoritarias que centralizan la toma de decisiones, **la municipalización/regionalización del desarrollo sostenible procura construir nuevas instancias locales/regionales de diálogo y negociación social, esto es, lugares en los cuales la articulación, las decisiones y la gestión de los procesos de desarrollo sean compartidas entre el Estado, las Municipalidades, las comunidades y la sociedad organizada.**

La expectativa es que las Municipalidades y las Regiones, a través de los CRP, se transformen en el ámbito donde acontezca una efectiva redistribución del poder como medio de democratización capaz de promover cambios en la cultura política y, en particular, en las relaciones entre el sistema partidario y los movimientos sociales. De allí surge la necesidad de crear espacios para el ejercicio de la ciudadanía tales como organizaciones comunitarias y sectoriales, consejos locales, foros, grupos de

trabajo, cámaras populares y otras que hagan posible la movilización de la sociedad. Son instancias institucionalizadas de participación social para la expresión de intereses locales –o regionales en su caso- procurando reorientar las prioridades y estimular la solidaridad de los actores en torno a problemas específicos.

La democratización de nuestra sociedad, exige la multiplicación de estructuras que participen del poder, sugiriendo la construcción de una nueva institucionalidad local/regional que pueda redefinir las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil. Esto mediante el establecimiento de mecanismos permanentes de participación en los que las comunidades de ciudadanos, directamente representados, puedan influir y contribuir en las decisiones que definen o conforman las políticas públicas.

La idea de incorporar en los CLP y, en su caso los CRP, los intereses de los diversos actores sociales, hace necesario pensar en el problema de la representación y de las atribuciones, así como también en el de las capacidades y recursos de que disponen para definir prioridades, proponer alternativas, ejercer influencia sobre las aplicaciones y participar de su ejecución. Se trata, en otras palabras, de reflejar el problema de acceso de los grupos pobres y marginados al poder local, evitando la dominación de las minorías y procurando que estos consejos no utilicen instrumentos burocráticos para simplemente refrendar las decisiones de los Intendentes.

Se trata también de reconocer el pluralismo de representación, evitando su monopolio para que las decisiones negociadas no se conviertan en simples recursos de sustentación y ampliación de las bases electorales. Por tal causa, es preciso tener cuidado en los contenidos éticos y en la misión estratégica que forma parte de la organización de los CRP y los CLP. Es ilusorio implantarlos sin que exista capacitación y movilización de las comunidades, sin garantía de participación y sin una porción correspondiente de autonomía decisional.

Al contrario de lo que sucede en los Concejos Deliberantes, cuerpos políticos compuestos por delegados electos por diferentes partidos, que debaten y deciden sobre asuntos de interés municipal y establecen condiciones legales y directrices políticas, **los CLP constituyen formas mínimas de autoorganización y participación social que permiten decidir y orientar, de manera colectiva y democrática, el camino de los procesos referentes a determinados negocios locales., fundamentalmente, de los procesos de desarrollo. Sin embargo, estos consejos, no gobiernan, no legislan, sólo transmiten opiniones, demandas, criterios y, especialmente, la voluntad expresa de las propias comunidades.**

Pese a estas limitantes, los CLP y tampoco los CRP, no son instancias indiferentes y apáticas a la situación política local, esto es, no son cuerpos sin compromiso que operan en una permanente y oscura pasividad. Por el contrario, sus miembros dialogan, discuten, deliberan, formulan propuestas de acción y defienden intereses, previa consulta a la comunidad. La conciencia comunitaria constituye la base del comportamiento de estos Consejos que, por tanto, funcionan esencialmente como órganos de comunicación social, discusión, consenso y articulación de intereses sociales.

Tanto los CLP como los CRP, que también operan como mecanismo de participación en el ejercicio de la ciudadanía, pasan a representar recursos democráticos fundamentales, tanto para la organización de una nueva institucionalidad como para la creación de una nueva cultura política. No parece realista creer en la ampliación efectiva de las prácticas democráticas utilizando la misma vieja institucionalidad, en la que todavía impera el monopolio de la representación de los partidos políticos. La cultura del poder tradicional siempre se resiste a estos cambios en las relaciones, ante el temor en que puedan erosionar la dominación político-ideológica.

A estos Consejos que se han creado a partir de la Ley que hemos mencionado, les corresponde un papel central en el proceso de democratización a más largo plazo, generando oportunidades de expresión directa a los movimientos sociales, comunidades y entidades representativas de la sociedad civil organizada. Está demostrado que, por regla general, los problemas locales permanecen e incluso se agravan, cuando las ideas y opiniones que influyen en las prioridades y alternativas no dan respuesta a los intereses de las comunidades, ignoran los compromisos o niegan la cultura.

Para que los CLP y los CRP en su caso, puedan cumplir ese papel democratizante, es necesario evaluar su composición social y analizar tanto la representatividad de sus miembros como las características de sus propuestas. Esto porque deben cuidar permanentemente de que en nombre de reformas institucionales y programas de desarrollo, se restrinja su papel en los cambios necesarios. Esto ocurre cuando se crean consejos comunitarios sólo para que operen como instrumento de las autoridades municipales y de los partidos políticos. Esta práctica debe ser evitada porque la naturaleza de los CLP y CRP, la que justifica su creación y operación, así como su institucionalidad, está dirigida a propósitos y objetivos que hemos mencionado más arriba y no al tratamiento y defensa de intereses que están fuera de su ámbito, aunque estos sean legítimos.

Si esta deformación institucional ocurriera, se está negando, se cierra, la posibilidad de ampliación local del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y así no produce cambios cualitativos importantes en las relaciones y estructuras sociales, en particular, las de la pobreza. En la justificación teórica de esta propuesta los CRP y, en particular, los CLP son creados para descentralizar ciertas funciones y, de esa manera, cambiar la dinámica de la gestión local.

Con todo, es necesario que en los CLP y CRP que se establezcan procurando el desarrollo de la municipalización/ regionalización surjan interlocutores colectivos que

hagan posible una participación libre y representativa. La democracia participativa – que está en la base de esta propuesta- lejos de significar rigidez, implica reconocer el pluralismo de concepciones y la existencia de intereses en conflicto, existe como utopía deseable, precisamente para enseñar a las comunidades a luchar y controlar los conflictos. Por tal causa siempre es importante identificar los tipos de intereses que dan contenido a los proyectos, uniendo los conceptos armónicos de la sociedad local y/o regional. El nivel municipal no siempre define el ámbito de relaciones de cooperación y solidaridad; el nivel local/regional también es un escenario de luchas, tensiones y asimetrías estructuradas en torno de intereses sociales, identificables. En las estructuras de nuestras sociedades no siempre justas, hay grupos que ejercen el poder mientras otros se someten a ellos. Ya sea por la fuerza del autoritarismo o por la poca luminosidad del convencimiento ideológico.

Puede argumentarse, por consiguiente, que los CLP y los CRP procuran incorporar la democracia participativa o de base a la democracia representativa formal. No hay dudas que esto presenta el problema teórico y político de definir el papel de los límites de actuación de estos Consejos como formas de representación directa de las bases comunitarias. Ya hemos referido varias veces la gran diversidad que presentan las distintas realidades locales y regionales, una de cuyas consecuencias es que no existen fórmulas universales que puedan ordenar este movimiento democratizante. No obstante, es preciso iniciar procesos de experimentación e intercambio continuo de resultados que no sólo involucren a estos Consejos sino a otros mecanismos de participación local/regional, otros movimientos sociales y actores organizados de la sociedad civil. La idea básica es que estos Consejos operen como instancias multi-representativas, actuando por medio de normas flexibles que permitan la construcción del consenso, es decir, como campo de expresión de intereses comunes en los cuales nadie tenga el monopolio de las decisiones.

La flexibilidad es un criterio esencial para la supervivencia y sostenibilidad de estos Consejos; la democracia representativa siempre pide flexibilidad a las políticas de

descentralización. La dinámica de esas nuevas instituciones necesita apartarse de la lógica burocrática que, para materializarse, precisa observar exigencias de orden formal.

Es necesario abandonar el estilo de administración normativa, que imagina al ciudadano como un mero seguidor de reglas, manteniendo a las instituciones atadas a directrices y estatutos que congelan la realidad. La realidad social siempre es dinámica; el desarrollo local siempre es complejo e imprevisible. Por consiguiente, el éxito de una iniciativa depende , en buena medida, de la sensibilización, concientización y grado de información de estos Consejos, así como también de la movilización de las comunidades. Esto es lo que justifica la importancia de reforzar el tejido asociativo y los esfuerzos para ampliar las capacidades técnicas y gerenciales de los gobiernos locales.

Los CLP y los CRP son esencialmente, expresiones de iniciativas desburocratizadas y deben atender cuidadosamente a la aparición de tendencias para burocratizarlos, debilitando los procesos de democratización y descentralización. En el largo plazo, no existe compromiso ciudadano ni voluntad comunitaria que pueda resistir el sometimiento de la gestión a esquemas burocráticos, es decir, a la rigidez piramidal que, con la pretensión de racionalizar recursos, mata la creatividad y las iniciativas. Por esto no es conveniente formular actividades de apoyo a estos Consejos que transmitan sólo racionalidad instrumental, es decir, que aseguren comportamientos dirigidos solamente a garantizar eficacia y eficiencia. Este falso pragmatismo establece barreras comunicativas y una postura autoritaria que sirven para hacer más vulnerables a estos Consejos, a la falta de compromiso y a la ceremonia administrativa. Estos Consejos deben ser efectivos, es decir, hacer lo que deben hacer, aquello por lo cual se justifica su creación.

En el fondo, estos Consejos se insertan en la lógica de ampliación de las prácticas democráticas, como un proceso educativo que procura fortalecer la conciencia de la



ciudadanía en las personas para que puedan asumir, de manera creciente, el papel de sujetos en la definición de los procesos de desarrollo. Se pretende que estos Consejos puedan actuar como articuladores e integradores de los múltiples intereses comunitarios, así como también de las prioridades en las inversiones. Su carácter consultivo surge de su capacidad de interpretar la realidad municipal y debatir suficientemente las diferentes alternativas, reconociendo la legitimidad de los diversos intereses en juego. Por todo esto, es que se está proponiendo desarrollar una metodología de capacitación que estimule la toma de conciencia en los miembros de los Consejos, es decir, que mejore su capacidad de crítica.

Lo que está en juego, realmente, y que requiere esa capacitación es el protagonismo de estos Consejos en los procesos de desarrollo local/regional sostenibles.

De nada sirve fomentar su creación sin considerar los diferentes cambios complementarios necesarios para impulsar la municipalización/regionalización. De nada sirve multiplicar las instancias de poder sin formular una estrategia capaz de reexaminar el rol del Estado, de las Municipalidades y de las instituciones de la sociedad civil así como también de las prácticas de los procesos decisorios. De nada sirve promover Consejos sin contar con estrategias que garanticen su sostenibilidad.

Si estos Consejos trabajan subordinados a los programas de desarrollo -en lugar de hacerlos posibles-, bien pueden transformarse en pequeñas máquinas burocráticas, actuando sólo en el largo plazo, con sus miembros convertidos en meros administradores de proyectos, conductores y vigilantes de procesos, en gerentes de ilusiones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

**SEPULVEDA, Sergio y otros:** Desarrollo Local Sostenible, Serie Desarrollo Sostenible Microregional, IICA

**BUARQUE, S:** Metodología de Planeamiento, Serie Desarrollo Sostenible, IICA

**PATRONI, Anibal O.:** Informe Final Ciclo 2002-2003, Programa de Regionalización y Desarrollo Local, Provincia del Chaco/CFI

**PATRONI, Anibal O.:** Informe Final Ciclo 2003-2004, Programa de Regionalización y Desarrollo Local, Provincia del Chaco/CFI