

**LA PROMOCIÓN ECONÓMICA:
INTERPRETACIÓN TEÓRICA E
INSTRUMENTACIÓN DE ACCIONES
DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL
Y REGIONAL (SEGUNDA PARTE)**

**Presentado por
Gobierno de la Provincia de
Córdoba.**



**Financiado por
Consejo Federal de Inversiones**

Consultor: Mario R. Cuomo

***LA PROMOCIÓN ECONÓMICA:
INTERPRETACIÓN TEÓRICA E
INSTRUMENTACIÓN DE
ACCIONES DESDE UNA
PERSPECTIVA GLOBAL Y
REGIONAL (SEGUNDA PARTE)***

ÍNDICE

Introducción pag.8

1º ETAPA : LA TEORÍA ECONÓMICA Y LOS PROBLEMAS CONCEPTUALES DEL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO. Pag 10

Diagnostico y problemática global pag 11

El Desarrollo Económico y Social pag 11

La situación en Córdoba pag 12

La nueva etapa pag 13

Teoría del Desarrollo pag 14

El problema de la pobreza pag 15

La realidad de la pobreza en Argentina y Córdoba pag 18

Los Antecedentes pag 19

El origen pag 21

Los años de democracia pag 21

Crisis de la deuda pag 22

Plan Austra pag 24

La hiperinflación pag 24

La convertibilidad pag 28

Una síntesis del proceso histórico: Del setentismo a la era social pag 29

Los del '70 pag 29

Las ideas de los '70 pag 31

La deuda externa pag 33

La era social pag 34

La etapa del sinceramiento pag 35

La Informalidad pag 36

Informalidad Laboral pag 36

Perspectivas del empleo pag 38

Informalidad empresarial pag 39

Las consecuencias de la informalidad pag 39

Un nuevo punto de partida. pag 40

Un entorno perverso. pag 41

¿El asistencialismo es la única solución? pag 42

La alternativa del diablo. pag 43

Impacto distributivo pag 44

Tema de debate pag 44

¿Porqué el Sector Informal? pag 45

¿Formalidad v/s informalidad? ¿Una praxis sincera? pag 47

La pregunta del millón ¿Cómo hacerlo?. pag 48

Otros aportes pag 49

La Cuestión Laboral Hoy: Desempleo, informalidad y Precariedad
pag 50

Algunas Evidencias Empíricas de la Segmentación y Precariedad Laboral pag 52

Pero que se entiende por economía Social? pag 55

Del sector informal a la economía popular pag 55

La construcción de una economía popular pag 57

La matriz socioeconómica básica de la economía popular pag 57

La articulación del Sector informal con el sector formal pag 60

Microemprendimiento y Microempresa pag 65

Los Microemprendimientos pag 67

Microemprendimiento y Microempresa pag 67

Autoempleo y microempresa pag 66

La microempresa pag 66

Desarrollo y Crecimiento pag 68

Condiciones para el desarrollo económico y social pag 69

Modelos de Desarrollo pag 70

Nuevas definiciones pag 73

***El Desarrollo Local* pag 77**

Estrategias de desarrollo local pag 77

El enfoque sistémico pag 80

Competitividad sistémica pag 81

El concepto de competitividad sistémica en los niveles local y regional pag 83

***Motivación para el lanzamiento del plan* pag 85**

La constitución de los equipos de trabajo pag 87

Enseñanzas de la practica pag 87

Las modalidades de participación: La representación institucional pag 88

Los espacios de trabajo y consenso pag 88

La necesidad de animar los procesos de participación pag 89

Las búsquedas para mejorar los niveles de representación pag 90

La participación del sector privado empresarial pag 90

La participación de la propia gestión de gobierno pag 91

***Un ejemplo practico* 92**

Actividades desarrolladas pag 92

Primer Taller de Diagnostico pag 94

2º ETAPA:

***LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA LOCAL,* pag 110**

***Concepto de Desarrollo Local* pag 111**

¿Qué es, a fin de cuentas, el desarrollo local? pag 119

¿Qué significa concretamente promover el desarrollo? pag 123

¿Qué significa desarrollo sostenible? pag 127

¿Para que y para quien? pag 129

***La dimensión participativa* pag 137**

Participación para el desarrollo sostenible pag 138

La estructura del plan pag 141

Los 10 vectores de la calidad pag 141

El Diagnostico, Actividades preliminares pag 146

Investigación de campo pag 146

Diagnóstico Participativo pag 147

El Desarrollo local, algunos conceptos adicionales pag 159

El Desarrollo Local y las estrategias promovidas desde un centro de desiciones local pag 159

La Planificación Estratégica pag 161

Trabajando con la gente pag 161

Los Talleres Participativos pag 163

Imagen Guía pag 163

Relevamiento de la Imagen Guía de la Ciudad pag 164

Metodología y Alcance del Relevamiento pag 165

Metodología pag 165

Alcances 166

Contenidos del Relevamiento pag 167

Explicitación de la Imagen Guía pag 172

Taller de Detección de Temas Críticos pag 173

El Pre diagnostico y El Documento de Diagnostico pag 176

3º ETAPA:

**EL DISEÑO DE POLÍTICAS; FORMULACIÓN DE
POLÍTICAS Y PROGRAMAS. pag 177**

Introducción pag 178

Los objetivos de una política de desarrollo local. La práctica de los actores locales. pag 181

La Cooperación pag 185

La cooperación y la identidad local pag 189

La estrategia y los programas de desarrollo local, Un modelo de desarrollo local pag 189

Sobre la planificación en el desarrollo local pag 193

Escenarios pag 196

Formulación del Plan pag 197

Metodologías de Planificación pag 197

Origen de la planificación pag 198
Definición de la Planificación Estratégica según los teóricos pag 200
Las Fases de la Planificación Estratégica: pag 201
¿En qué consiste la Planificación? pag 202
La planificación estratégica participativa pag 202

Metodologías de planificación: zopp , mapp pag 206

Articulación PES, ZOPP, Mapp pag 212
Método MAPP pag 213
Un ejemplo simple de aplicación del MAPP pag 217
Antecedentes pag 217

Método ZOPP pag 245

Introducción pag.245
Análisis de causas y efectos pag 260
Resumen Del procedimiento metodológico pag 280
Modelos cerrados y espirales creativas pag 286

El Modelo de Desarrollo pag 294

Análisis de Escenarios pag 295
La Convalidación del Plan de Desarrollo pag 303

4.- ETAPA:

FOMENTO Y GENERACIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS pag 304

Elaboración de Proyectos Estratégicos pag 304

El Ciclo De Los Proyectos Productivos A Nivel Comunitario
Guía Práctica Para Cada Una De Las Etapas Del Ciclo pag 308

Guía de Preparación de Proyectos Productivos pag 335

Bibliografía 348

Anexos pag 350

Introducción

El presente trabajo es la finalización de una tarea iniciada a principios del año 2004.

Nuestro objetivo, esperamos que se haya cumplido, ha sido por un lado presentar una recopilación lo mas amplia posible de instrumentos adecuados para combatir lo que se ha definido como uno de los mayores problemas de nuestro tiempo como es el desempleo.

En la primera parte se analizo la temática de la teoría económica y los problemas conceptuales del crecimiento y el desarrollo, pasando de inmediato al concepto de intervención económica local, y la Planificación del desarrollo local

Posteriormente se trato el diseño de políticas y la formulación de estas y programas para luego encarar el análisis de la aplicación de las políticas y programas en el sector social de la economía, integrado en parte por una amplia variedad des microemprendimientos productivos de bienes y servicios de la economía informal

En esta segunda parte, retomamos el problema del desarrollo económico haciendo un mayor hincapié en los procesos de intervención a nivel de planes de desarrollo local.

Previamente seguimos analizando el desarrollo económico y social desde la perspectiva de diversos autores donde se fundamenta la capacidad de nuestro país decidir su propio destino. Para eso nos preguntamos: ¿Argentina ingresó en una senda de crecimiento sustentable o se trata sólo de un rebote luego de la inédita depresión que vivió la economía?

Tras analizar en forma específica el problema de la pobreza, en Argentina y en Córdoba en particular, nos adentramos en el análisis histórico. Tal como se realizo en la primera parte profundizamos en la historia económica como herramienta para comprender nuestro presente y analizar las perspectivas de nuestro país en este contexto.

A continuación se analiza el fenómeno e la informalidad, las perspectivas del empleo y nos preguntamos si existe la posibilidad de hacer asistencia social con resultados de autosustentabilidad, partiendo del hecho que los fondos asistenciales, por definición subsidios no sujetos a recupero, pueden ser orientados a sectores de actividad rezagados o con ventajas comparativas y/o con regulaciones incompletamente estructuradas.

Para esto seguimos definiendo con más profundidad algunos conceptos ya encarado en la primera parte tales como el que se entiende por economía Social.

Mas adelante se retoma la temática del desarrollo local a partir de la pregunta: ¿ha fracasado el paradigma tradicional de desarrollo iniciado por el gobierno central o conducido en gran escala por el mercado que se orientó principalmente hacia una producción industrial en masa y un crecimiento económico cuantitativo?

En todo el desarrollo del trabajo se presenta como eje fundamental El enfoque sistémico como forma de mirar la realidad, ya que una nueva metodología de desarrollo como es la que parte desde la realidad local, implica también una nueva forma de mirar esa realidad para poder interpretarla e intervenir en ella.

Mas adelante se analizan cuales son los elementos básicos para un desarrollo sustentable y también se hace hincapié en los procesos participativos como metodología de reflexión grupal.

Para posibilitar este proceso se procede a desarrollar diversas Metodologías de Planificación estratégica.

A partir de este punto comienza a desarrollarse lo que puede considerarse la columna dorsal de un trabajo de planificación del desarrollo local como es el esquema que partiendo de un diagnostico de la situación local termina en la formulación participativa de proyectos y programas por parte de la comunidad.

En ambas etapas consideramos importante no solo presentar el desarrollo de un cuerpo de teoría adecuado al tema planteado, sino también incluir diversos trabajos de campo en los cuales se pusieron en práctica parte de estos conceptos. La intención ha sido mostrar procesos de intervención donde se lograron diversos

resultados, pero básicamente basados en la aplicación de dos instrumentos que consideramos fundamentales: el enfoque sistémico y la planificación participativa.

1º ETAPA :

LA TEORÍA ECONÓMICA Y LOS PROBLEMAS CONCEPTUALES DEL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO.

Diagnostico y problemática global

Un trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) de hasta finales de 2003 indicó que el 10% más rico de la región más poblada de la Argentina concentra el 44,5% de la renta y registra una brecha que separa en 50 veces su riqueza con respecto a los sectores más pobres, una brecha récord en los últimos 30 años,

En el ámbito nacional, la distancia es de 31 veces, ya que la franja más acomodada se queda con 38,6% de la renta nacional

En 1974, cuando comenzó a evaluarse el fenómeno, la diferencia era de 12 veces. Hasta ese entonces la Argentina había tenido una distribución similar a la de muchos países desarrollados, pero ahora se ubica entre los más desiguales de América Latina.

Desde las postrimerías del siglo XIX hasta las dos primeras décadas del siglo XX, nuestra patria figura entre los siete países más prósperos de la Tierra. El porvenir se desplegaba venturoso y era de esperar que, a partir de sus ventajas comparativas, comenzara una industrialización que progresivamente adosara valor agregado a los recursos de todo orden que prodigaba nuestro territorio.

En 1937, el producto bruto por habitante arrojaba un guarismo de 510, contra 260 de Italia, 370 de Austria y 185 de Japón

Hubo una Argentina vital, pujante, que sé construyó a fines del siglo 19 y aún era reconocible a fines de la década de 1960. Desde la década de 1980 vivimos en una Argentina decadente y declinante en casi cualquier aspecto que se la considere.

Entre ambos momentos, en la larga década de 1970, hubo una crisis en la que se condensaron los conflictos acumulados durante la etapa próspera y vital; un combate, con ganadores y perdedores.

Su drástica liquidación definió el rumbo actual de la Argentina, aún cuando sus efectos se van revelando lentamente. En esos años, giró el destino de la Argentina, que pasó de ser un país con futuro, a ser un país sin presente.

El Desarrollo Económico y Social

Leemos en las consideraciones del Plan Fénix:

"La teoría y la experiencia histórica y contemporánea de las economías mundial y Argentina revelan que el desarrollo económico y la elevación de la calidad de vida requieren el cumplimiento de un conjunto de condiciones:

Pues bien, la trayectoria de nuestro país revela el incumplimiento de esas condiciones necesarias para el desarrollo económico y social; la única salvedad es la estabilidad institucional y política recuperada con la democracia, después de más de medio siglo de conflictos, tragedias y desencuentros.

Esta conquista, amenazada por el gravísimo deterioro de las condiciones sociales, puede debilitar el régimen constitucional como un orden eficaz para elevar la calidad de vida.

Predomina actualmente una visión fundamentalista de la globalización según la cual un país periférico, como el nuestro, tiene que ser realista y aceptar que ha perdido capacidad de decidir su propio destino, porque el poder radicaría, según esa concepción, en la esfera transnacional. De allí las políticas de apertura con sobrevaluación cambiaria, el ingreso indiscriminado de capitales externos, la desnacionalización masiva de los servicios básicos, la industria, la banca y las grandes redes comerciales, en suma, de subordinación a los criterios predominantes en los centros financieros internacionales. Peor aún cuando esas políticas se han cubierto bajo un manto de corrupción.

A partir de aquí, se han descalabrado los equilibrios macroeconómicos. Se desfinanció el Estado a través de la reforma previsional y de numerosos errores y omisiones en materia

impositiva, agravándose el carácter regresivo del sistema tributario; en consecuencia, aumentó el déficit y el endeudamiento...”.

“...Las consecuencias de este conjunto de pésimas respuestas a los desafíos y oportunidades del orden mundial contemporáneo están a la vista: el estancamiento interminable, el desempleo, la pobreza, la exclusión de segmentos crecientes de la población de los frutos de la producción.

No existen paliativos desde el frente de la política social para semejantes calamidades, debido a dos motivos: la creciente escasez de recursos y el hecho de que el sistema se ha convertido en una infatigable fábrica de pobres, desempleados y excluidos.

Es comprensible, pues, el clima generalizado de desesperanza y frustración...”

“...Es preciso desterrar las ilusiones del pensamiento predominante, que sólo argumenta a partir de promesas de un futuro que nunca llega mientras que el presente muestra una trágica realidad. Es imprescindible realizar un diagnóstico preciso de la naturaleza de la crisis para apoyar, sobre esta base, su tratamiento y una política que permita reiniciar el crecimiento, recuperar capacidad de decisión y erradicar los males sociales que nos agobian”.

La situación en Córdoba

En Córdoba, tal como en el resto del país, casi el 80% de los nuevos empleos son informales.

Pese al incremento de la actividad económica, el trabajo “en negro” sigue representando un porcentaje elevado. “El fuerte crecimiento del empleo durante el año 2003 se produjo con mucha informalidad”, dice Pablo Brassiolo, economista del IERAL de

Fundación

Mediterránea.

Por otra parte, los que están en negro cobran, en promedio un 40 por ciento menos que los que están registrados. La diferencia se acentuó aún más luego de los decretos del Gobierno Nacional donde se otorgó a los empleados “en blanco” un incremento del salario básico de 224 pesos y un adicional no remunerativo de 50

pesos.

Los principales indicadores muestran que en el Gran Córdoba un 25% de la fuerza laboral está desocupada (140 mil personas), mientras que otro 17% está subocupada (80 mil personas). De esta manera, cerca de 220 mil personas tienen problemas laborales en el aglomerado. ,

La nueva etapa

Con el objetivo de paliar las graves consecuencias del desempleo, el Poder Ejecutivo Provincial, a través del Ministerio de la Producción, ha implementado distintos programas de asistencia ocupacional. Estos programas no sólo lograron una mejora en el mercado laboral sino que también permitieron la capacitación de los beneficiarios.

No obstante el apoyo que significan estos Programas, y a la luz de los nuevos vectores económicos de la Argentina se hace necesario comenzar a vislumbrar una nueva etapa donde haya una generación de empleo más genuina y con mayores posibilidades de autosostenimiento.

Primero es necesario discutir aquello que implica una política social que, aun teniendo una porción de asistencialismo, apunta a desenvolver todo el potencial de la comunidad, en materia de recursos humanos y económicos.

Se presenta entonces otro aspecto de la discusión, que gira en torno de la necesidad de formular articulaciones público-público y público-privado, en el sentido de coordinar políticas de desarrollo, desde lo local.

Todo lo dicho nos pone frente a la necesidad de diseñar proyectos que se vinculan con políticas sociales, pero también con política económica, que atiendan las necesidades específicas de cada sector, teniendo en cuenta en forma diferenciada a los sectores carenciados mas marginados.

Esto implica por un lado el diseño de programas y acciones basados en la movilización y utilización de los recursos locales regionales tanto físicos como humanos y otros, tal ves más

imaginativos, que tengan como eje instrumental la generación de actividades económicas comunitarias.

El presente trabajo tiene como fin analizar estos aspectos y describir y formular programas y acciones centralizadas en el desarrollo social y económico de las personas y comunidades.

Teoría del Desarrollo

La Teoría del Desarrollo como explicación de los procesos del crecimiento económico se ha preocupado casi exclusivamente de las economías industriales, es decir desarrolladas. La situación mundial actual acusa un índice de pobreza nunca visto, de lo cual no es ajeno nuestro país. Algo indica o que falla la teoría o la aplicación de esta en la práctica.

Sin embargo, desde el fin de la convertibilidad, Argentina viene creciendo en forma sostenida y por encima de los parámetros considerados normales a nivel internacional,

Para los críticos, la actual recuperación se parece a la caída de un cuerpo desde el piso 21 de un edificio, que por el impacto rebota hasta el piso ocho. Todos se sorprenden porque llegó hasta el piso ocho, aunque en realidad se encuentra 13 pisos más abajo que el lugar desde donde partió, argumentan.

¿Argentina ingresó en una senda de crecimiento sustentable o se trata sólo de un rebote luego de la inédita depresión que vivió la economía?

Si bien solo desde el punto de la economía no puede revertirse una realidad que en gran parte se debe a cuestiones políticas mas que económicas, creemos no obstante que existen medidas concretas que el país puede tomar para posibilitar que este desarrollo sea sustentable en el tiempo.

Estas medidas no deben surgir como acciones aisladas que dependen mas de las circunstancias que de la planificación y en la mayoría de los casos resultan simples parches, sino en el contexto de un plan global que determine un rumbo claro hacia el cual deben apuntar todas y cada una de las acciones que se implementen.

Esto implica trabajar, en el marco de la definición un modelo de desarrollo nacional, que no puede estar divorciado de las realidades locales. Este modelo debe diferenciar claramente estos niveles y los niveles intermedios para luego poder definir con claridad que medidas de política pueden desarrollarse en cada nivel de intervención.

El problema de la pobreza

Durante la presente década y a partir seguramente de contraponer un concepto equivalente pero con otro significado al concepto de delito cero que se popularizo en Nueva York, se viene acuñando el concepto de "hambre cero". Estos programas cuyos mentores pueden ubicarse claramente en Brasil, tratan de ser una versión en acción política de un gesto evangélico: la multiplicación de los panes, la posibilidad que tendrán todas las personas de acceder a condiciones mínimas de vida, que les imprima dignidad. Principalmente a las dos más elementales: beber y comer, sin las cuales ningún ser humano puede vivir y mucho menos tener dignidad. Es un escándalo, dicen sus ideólogos, para nosotros, hijos de la modernidad, ya entrando en la post-modernidad, que asistimos a tantos progresos científicos y tecnológicos, observar un hecho que agrede nuestra humanidad: las multitudes que pasan hambre...

Fray Betto, asesor de la presidencia de Lula Da Silva, comenta: "... cuando nos preguntan cómo va nuestra lucha por los derechos humanos, uno se siente obligado a reaccionar así: ¿Derechos Humanos? En Brasil desgraciadamente es un lujo, porque todavía estamos luchando por los Derechos Animales: comer, educar las crías, abrigarse de la intemperie, eso es cosa de animales, y un tercio de la población brasileña todavía no consiguió esos derechos. Nos da vergüenza: en Brasil estamos luchando todavía por Derechos Animales, como si hablar de Derechos Humanos fuera un lujo...."

En todo el mundo, prodigue Betto, hay campañas para curar el SIDA, y eso es bueno. Son campañas millonarias. Grandes cineastas, artistas, empresarios, dueños de corporaciones, como Bill Gates (Microsoft), destinan anualmente millones a investigaciones para curar el SIDA y eso es bueno. Pero existe una sombra en este tipo de campañas. No es el SIDA lo que mata más gente en el mundo, ni siquiera la guerra. Lo que mata más

personas en el mundo es el hambre. Según alguien insospechable como el Banco Mundial, hoy somos seis billones de personas en el planeta, de las cuales cuatro billones viven bajo la línea de pobreza. De ellas, 1.200 bajo la línea de miseria. Y, de entre estas últimas, 850 millones en situación de hambre crónica. ¿Y dónde están las campañas de combate contra el hambre? Prácticamente no existen.

¿Por qué no existen campañas contra el hambre, tal como existen campañas contra el SIDA? Por una lógica perversa. Porque el SIDA no diferencia entre clases y el hambre sí. Es como si nosotros, los bien alimentados, dijéramos: que los pobres se mueran de hambre no nos afecta, lo que importa es que nosotros no muramos de contaminación del SIDA.

El hambre Argentina es diferente del hambre africana. No tiene el aspecto trágico de las fotos que hemos visto desde niños, porque vivimos en un país de abundancia. Pero, mientras tanto, los índices de mortalidad infantil en nuestro país, son excesivamente altos.

Efectivamente, la Argentina no escapa a la tasa de mortalidad infantil observada en América Latina. No sólo eso, países menos favorecidos en recursos socioeconómicos, culturales y naturales registran Tasas de Mortalidad de Menores de cinco años y cifras de Producto Bruto interno muy por debajo de las argentinas. Algunos ejemplos son Cuba, Chile y Costa Rica, con tasas de mortalidad de 10,15 y 16 respectivamente.

En la Publicación de UNICEF, "Estado Mundial de la Infancia 1997", la Argentina figura con una tasa de Mortalidad de menores de 5 años de 27 por mil, ocupando el puesto número 95 entre los 150 países consignados en la publicación.

Un artículo firmado por Valeria Shapira de la redacción del Diario La Nación, se pregunta; ¿Causaría revuelo la caída anual de 28 Jumbos sobre territorio argentino? Por supuesto que sí. Esto significaría, nada más y nada menos, que la muerte de 11.000 personas. Pues bien: la cifra coincide con el número de fallecimientos anuales de menores de un año, estimado por la Sociedad Argentina de Pediatría.

Los expertos concuerdan, continua la autora, en que la pobreza es uno de los males que más atenta contra la salud infantil. Está

asociada con la desnutrición y, además, con la inclusión de los niños en el mundo del trabajo.

"...Según la OIT, 214 mil chicos de entre 10 y 14 años trabajan en la Argentina. Ellos representan el 7% de la población de esa edad y el 1,5% de toda la población activa.

En América latina, uno de cada cuatro niños no termina la escuela primaria. "La educación también nos preocupa. Hoy, los que llegan a terminar el secundario tienen demasiadas dudas sobre su futuro. El derecho a la salud se ha ido perdiendo, y en este marco también hay que tener en cuenta aspectos de la salud mental"

Por ultimo Shapiraa alude a un tema que bien podría ser base de todo un capítulo de análisis, citando a otros autores indica que "Los fenómenos de exclusión social están avalados por propuestas de entretenimiento que los reivindicán haciendo partícipe a la mayoría de los ciudadanos de la votación para excluir a un joven de la casa de Gran Hermano. Por otro lado, en la realidad cotidiana, no virtual, los chicos que deambulan por las calles están verdaderamente excluidos",

Otras estadísticas nos sitúan en el contexto de la situación de la pobreza en el mundo:

Existen alrededor de 1,200 millones de personas subsistiendo con menos de un dólar al día.

Más de 100 millones de personas viven en la pobreza en los países más prósperos de América del Norte, Asia y Europa, donde existen más de 35 millones de desempleados.

En el mundo casi 1,300 millones de personas no disponen de agua salubre

Eso revela que el hambre es un hecho grave. La cuestión es que en muchas regiones del País, o se bebe agua contaminada, o se come excesivamente un único alimento, con falta de proteínas y otros ingredientes del equilibrio nutricional, que ocasionan desórdenes glandulares, provocando que los niños tengan una apariencia de gordos. Y al contrario de lo que la imagen revela, están desnutridos. Consecuencia de la desnutrición están gordos por causa de los desórdenes provocados en el organismo.

El programa de Hambre Cero, que se pergeño en Brasil, aunque no sabemos a ciencia cierta cuales fueron sus alcances, al

contrario de la mayoría de las acciones de seguridad alimenticia existentes, se proclamó no asistencialista, y se definió como un programa de inserción social. Lo menos importante de Hambre Cero, aduce Fray Betto, es distribuir alimentos. Eso se realizará en situaciones de emergencia. Lo más importante es generar empleo y renta.

El Programa Hambre Cero debe ser también corrupción cero, donde toda la viveza pícara queda al descubierto.

La realidad de la pobreza en Argentina y Córdoba

Algunos conceptos extraídos de un trabajo de investigación realizado en el ámbito de la FCE de la UNC, sirven para ilustrar el problema de la pobreza y la exclusión social en Argentina y en especial en Córdoba¹.

En los últimos años, y pese a haber atravesado por períodos de expansión económica, los niveles de pobreza se han incrementado constantemente en nuestro país. La provincia de Córdoba en general y el aglomerado Gran Córdoba en particular no constituyen una excepción a este fenómeno. Se calculaba que para Octubre de 2002 la proporción de personas pobres en el Aglomerado Gran Córdoba se ubicaba en el 58,5 % mientras que el índice de desocupación rondaba cerca del 18 % aproximadamente.

Ante este panorama, resulta necesaria la búsqueda de una solución que, al menos, permita aliviar la situación descripta. Si bien el crecimiento económico observado en la Argentina en estos últimos meses es una condición necesaria para avanzar en esta dirección, no asegura por sí solo la erradicación de la pobreza, menos aún si este nuevo ingreso no se distribuye de manera igualitaria.

A partir del reconocimiento de los problemas mencionados, los gobiernos han intentado paliar este mal mediante las denominadas "políticas sociales". Tradicionalmente la forma de aplicación de las mismas consistió en dos tipos de medidas, por un lado, las tendientes a asegurar el acceso "universal" a ciertos servicios públicos como lo son la educación, la salud y la vivienda; por otro, se aplicaron programas de asistencia social focalizados en los más pobres, pero con un carácter predominantemente "asistencialista",

¹ El Microcrédito como herramienta de integración social y su sustentabilidad en el tiempo, dirección: Dra Hada G. Juárez de Perona

en el sentido que no se exigía contraprestación alguna. Tal como han sido puestas en práctica, estas políticas no han cumplido con los objetivos para los cuales han sido creadas, lo cual indujo al replanteo de las mismas tendiendo a imponer ciertos condicionamientos a los beneficiarios, pasando del asistencialismo al fomento de la autosuficiencia de los sectores más rezagados. Sin embargo, a pesar de destinarse grandes presupuestos a tales fines, los resultados de los planes sociales en cuanto a su eficacia no han sido los esperados

En muchos países en desarrollo la problemática de la pobreza ha alcanzado niveles mayores a los observados en Argentina y las políticas sociales asistencialistas tradicionales han mostrado ser insuficientes

Ante este escenario, muchos han sido los esfuerzos por encontrar vías alternativas por solucionar este flagelo. Una alternativa que ha alcanzado un gran impulso en los últimos años en estos países es el fomento y asistencia técnica a las Pymes con especial énfasis en las microempresas. Mas adelante estudiaremos con mas detalle las posibilidades que brindan estos programas, pero ahora hagamos un poco mas de historia.

Los Antecedentes

Decíamos en la parte I del presente trabajo que en Argentina la participación estatal fue muy activa, y que a partir de 1880 se dio un fuerte impulso al crecimiento económico.

Tanto la Primera Guerra Mundial como la llegada al poder del radicalismo en 1916 tuvieron como consecuencia el desarrollo de nuevas funciones estatales.

Puede decirse que en esta etapa La Argentina fue próspera y con una distribución del ingreso bastante progresiva. Utilizando las distintas coyunturas internacionales logro varias etapas de crecimiento.

La primera de ellas se extendió entre las décadas finales del siglo 18 y el comienzo de la Primera Guerra Mundial y fueron sus soportes la producción y exportación de lana, carne y cereales.

Fue decisiva la necesidad de alimentos para las economías industriales en expansión-

Los beneficios se repartieron entre los inversores extranjeros, los productores e intermediarios locales, las economías urbanas y hasta algunas provincias.

Este primer ciclo de crecimiento llegó hasta 1914; entonces comenzaron las dificultades en el mercado exterior, que culminaron en 1929 con la Gran Crisis y el crack del comercio mundial, de las inversiones y de la inmigración. Esos eran los elementos dinámicos de la economía Argentina en expansión, de modo que fue el fin del crecimiento fácil y el comienzo de una época más compleja.

Al detenerse los flujos financieros del exterior, comenzaron las dificultades por escasez de fondos y los problemas presupuestarios públicos.

Aunque dura, la crisis de 1929 se superó de manera relativamente rápida; a mediados de la década de 1930, el crecimiento de las industrias que sustituían importaciones permitió el comienzo de un nuevo ciclo expansivo, centrado en el mercado interno.

La industria aprovechó la capacidad instalada, recibió nuevas inversiones, locales y extranjeras, y absorbió nutridos contingentes de trabajadores, que se trasladaron de las áreas rurales en crisis a la periferia de los centros urbanos.

Gracias a la protección estatal, y al sostenido aporte del sector agrario, que suministraba las divisas necesarias para pagar insumos y maquinarias, el crecimiento se sostuvo y el empleo industrial se expandió de modo notable

Luego de 1945, durante el gobierno de Perón, aumentó la intervención estatal. Se nacionalizó el crédito bancario y la mayoría de las empresas de servicios públicos.

El Estado asumió un papel muy activo redistribuyendo ingresos, del agro a la industria y de los empresarios a los trabajadores. También encaró la justicia social. Se conformó una variante local del llamado Estado de Bienestar.

En 1955 cayó el peronismo. Pese al retomo de los liberales, el Estado siguió manteniendo su rol intervencionista y se encararon importantes proyectos económicos como fueron los de Arturo Frondizi (1958-62) con su desarrollismo, Onganía (1966-70) que impulso al sector empresarial

Se trataba de un Estado muy activo, pero paralelamente comenzaba a perfilarse la hegemonía de los Estados Unidos en el subcontinente.

Comienza la presencia recurrente del Fondo Monetario Internacional, lo que hace perder grados de independencia al gobierno. Paralelamente la prohibición del Peronismo y los golpes de estado le hacen perder legitimidad.

En esta etapa también comienza a notarse una fuerte ingerencia de las corporaciones en el estado, lo que sumado al deterioro salarial genera un descontento general hacia este. En 1973 la propuesta de Perón de rescatar el rol del estado fue recibida con mucho entusiasmo por la población.

El origen

La deuda pública Argentina tiene su origen en la segunda mitad de la década del 70 bajo el gobierno militar.

Cuando en 1981, sube la tasa de interés internacional y la moneda local se devalúa, el sistema financiero se acerca a su colapso. El entonces Presidente del Banco Central, Domingo Cavallo, resolvió implementar un seguro de cambio para permitir a los deudores privados locales el repago de su deuda con el exterior. Si bien dicho seguro incluyó una tasa de interés, la inflación y las posteriores devaluaciones la fueron licuando y se produjo en los hechos la estatización de la deuda externa privada. Se trató de una transferencia de recursos públicos hacia sectores concentrados del capital.

La deuda externa, paso de los ocho mil millones de dólares, en 1983 a 45 mil millones. La profunda recesión que atravesó el país en los '80 inhibió cualquier posibilidad de pagar la deuda y sus intereses. La acumulación de atrasos la elevó a los 60 mil millones de dólares al finalizar el mandato de Alfonsín en 1989. A septiembre

de 2003, la deuda Argentina alcanza los 145 mil millones de dólares.

Los años de democracia

En democracia todo debería andar mejor, incluso la economía: "Con la democracia se cura, se come y se educa", decía Raúl Alfonsín, primer presidente democrático del período.

La presión de la deuda publica fue un factor clave en todo el proceso posterior en el país.

Crisis de la deuda, Plan Austral, hiperinflación, convertibilidad y devaluación fueron los cinco hitos económicos más importantes de la vida económica nacional desde el retorno de la democracia hasta nuestros días.

Crisis de la deuda

Cuando el gobierno de Alfonsín se hace cargo, la economía tenía sobre si una impórtate duda y una economía bastante desbastada.

El entonces Ministro de economía Bernardo Grinspun intento enfrentar a los acreedores externos, especialmente el Fondo Monetario Internacional.

Su gestión terminó abruptamente –dando paso a Sourrouille–, cuando fue incapaz de bajar la tasa de inflación, que llegaba al 700 por ciento anual.

Siguiendo con el análisis de Kosakof " La aplicación del 'enfoque monetario del balance de pagos en diciembre de 1978 ha sido el punto de quiebre del modelo de industrialización anterior. El fracaso de esta política y la crisis de endeudamiento externo resultante, generaron en la década del 80 condiciones de inestabilidad e incertidumbre del marco macroeconómico que abarcaron los desequilibrios de las cuentas fiscales y externas, la fragilidad del sistema financiero, etc. La necesaria "estabilización" de la economía no sólo fue un objetivo permanente, sino que se convirtió en un camino ineludible a partir del conjunto de perturbaciones del funcionamiento de la economía, que tuvieron en los episodios hiperinflacionarios generados a partir de 1989 sus manifestaciones más crudas. Los condicionantes externos, la necesidad de la

consistencia y persistencia de las políticas estabilizadoras y el contenido de las mismas ocuparon la atención de la sociedad Argentina.

La crisis de la deuda externa en 1982 revirtió el signo de las transferencias netas de recursos del exterior, producto de la interrupción de los flujos de capital y el aumento de las tasas de interés internacional.

Los efectos inmediatos fueron el renacimiento y agudización del desequilibrio estructural externo de la economía, pero ahora acompañado por la crisis de financiamiento del sector público. Estos dos desequilibrios básicos se complementaban con la dinámica de funcionamiento de la economía en el corto plazo, en la cual el régimen de alta inflación y la fragilidad financiera amplificaban y agudizaban los efectos de las medidas adoptadas para corregir los desajustes. El desafío de la política económica estaba en la eficiencia para alcanzar los objetivos de equilibrar los desajustes estructurales y, al mismo tiempo, reducir la inflación sin incurrir en costos excesivos en términos de producción, empleo y salarios reales.

El desequilibrio externo puede ser caracterizado por el desbalance entre la corriente de ingresos que el país estaba en condiciones de generar y la magnitud de los compromisos de pagos externos que el stock de la deuda existente imponía. La búsqueda de fuertes excedentes de comercio exterior, a partir de devaluaciones de la moneda local y contracción del gasto interno, determinaron el incremento de las exportaciones, la violenta reducción de las importaciones y de la inversión. Sin embargo, la naturaleza financiera de la restricción externa se evidenciaba en el déficit de la cuenta corriente del Balance de Pagos, con la particular posición desfavorable del Sector Público, producto del proceso de estatización de la deuda externa.

A su vez, el deterioro de los términos de intercambio erosionaron fuertemente el esfuerzo exportador.

Las cuentas fiscales estaban caracterizadas por el creciente nivel del gasto público y su falta de correlato en los descendentes ingresos tributarios. Su habitual forma de financiamiento en el pasado (endeudamiento externo e interno y el impuesto inflacionario) "

“El régimen de alta inflación persistente generó una elevada elasticidad en sus mecanismos de propagación con tasas altas y volátiles. A su vez, la fragilidad financiera determinada por el proceso de desmonetización y la ausencia de financiamiento externo, fue uno de los principales obstáculos para el manejo de la política económica. La atención de la deuda externa, a cargo del Sector Público, y la existencia de superávits comerciales generados por el sector privado, plantearon muy agudamente las dificultades fiscales para la compra de los excedentes de divisas. Para obtener esos fondos el Sector Público debió aumentar su superávit, o financiarse vía emisión o colocación de deuda pública interna, o incurrir en atrasos en los compromisos externos. Cada una de estas alternativas tenía dificultades y efectos no deseados. Estos desequilibrios macroeconómicos generaron una permanente incertidumbre, que deterioró los procesos de inversión e impulsó una marcada “exportación de capitales”.

Plan Austral

El 14 de junio de 1985, Alfonsín anunció el Plan Austral.

Comprometía al gobierno a no realizar nuevas emisiones monetarias, congelaba precios y salarios y creaba una nueva moneda: el Austral, equivalía a 10 mil pesos argentinos. El plan fue aceptado por la opinión pública y la inflación se redujo. A la vez, se suscribieron acuerdos con el FMI y el club de París.

El éxito del plan duró poco ya que los problemas estructurales no se solucionaron mediante el único camino posible, que era una reestructuración del Estado que redujera el gasto público.

El plan, condenado al fracaso a mediano plazo, no pudo resistir el aumento de los precios y la caída gradual del austral frente al dólar. Alfonsín se vio obligado a lanzar el Plan Primavera el 1º de Agosto de 1986, con aumento de tarifas y congelamiento de precios. La nueva propuesta trajo alivio sólo por unos meses.

La hiperinflación

El sábado 4 de febrero de 1989, Machinea acusaba a Domingo Cavallo, futuro canciller y ministro de Economía, de atemorizar a la banca acreedora en Nueva York. El Banco Mundial, a su vez, suspendía los créditos. El lunes 6 de febrero el gobierno se veía

obligado a decretar feriado cambiario y bancario. La idea del equipo económico de Juan Vital Sourrouille era, mediante un plan de control de cambio y las reservas que contaba el Banco Central por alrededor de dos mil millones de dólares, "aguantar" hasta las elecciones del 14 de mayo.

Pero el dólar no lo hizo. El cierre del viernes 3 había sido cerca de 17,50 australes por dólar. El martes 7, el dólar valía 24 australes.

El fracaso del plan acelera la inflación.

En marzo la escalada inflacionaria fue de 80 por ciento, en junio llegó al 115 por ciento. Con un pico del 200 por ciento en julio, para diciembre los precios acumularon un crecimiento del cinco mil por ciento.

Según Kosakof "Los tres planes del periodo el Austral, el Primavera y el Bunge y Born. Todos ellos compartieron el objetivo de incorporar medidas que implicaran -junto con la obtención de resultados superavitarios en la balanza comercial- un mayor control de la demanda agregada nominal, una corrección de los precios relativos e intentos de orientar el proceso de formación de las expectativas. En todos los casos, se puede señalar la presencia de dificultades para sostener resultados fiscales compatibles con las posibilidades de financiamiento interno, externo y monetario, y como consecuencia, la creciente toma de conciencia de la necesidad de reformas estructurales.

Entre 1980 y 1990 se observó una performance poco alentadora de los principales indicadores económicos con un alto costo social en el proceso de ajuste. Sólo las exportaciones tienen un signo positivo con un crecimiento del 78% entre 1980 y 1990. El resto de los indicadores evidencian el profundo deterioro de la economía. El PB1 disminuyó un 9.4%; el PBI industrial el 24%; el consumo el 15.8%; las importaciones un 58.9%; la inversión el 70.1%; el ingreso por habitante un 25%. A su vez, la tasa de desocupación abierta se duplicó, el nivel de empleo manufacturero disminuyó entorno del 30% y el salario medio real industrial en 1990 fue un 24% más bajo que a inicios de la década. En forma complementaria se observa un proceso de concentración del ingreso asociado a una mayor regresividad en su distribución y la agudización de las condiciones de pobreza extrema."

"Como resultado, a diferencia de las etapas anteriores, en las cuales el sector industrial era el motor de desarrollo de la economía, el período 1975-1990 se caracteriza: 1) por el estancamiento de las actividades manufactureras -perdiendo más del 5% de su participación en el PIB—, 2) no generación de nuevos empleos -en un contexto de serias dificultades estructurales en el mercado de trabajo- y 3) los niveles de inversión son menores a la amortización del capital -produciéndose la descapitalización del sector-. Sin embargo, sería incorrecto considerar que a inicios de los años 90 nos encontramos con un sector manufacturero estancado y deteriorado que produce bienes bajo la misma forma de organización social vigente durante el modelo sustitutivo de importaciones. Las actividades industriales han sufrido un conjunto de profundas transformaciones estructurales que a modo de síntesis se lo puede caracterizar como un proceso de reestructuración "regresiva" y de "creciente heterogeneidad estructural".

El carácter "regresivo" está dado básicamente por dos elementos: el primero de ellos, se refiere a la incapacidad de la economía de haber basado su reestructuración industrial en los aspectos positivos que se desarrollaron en las cuatro décadas de la sustitución de importaciones, durante las cuales se acumularon conocimientos, habilidades, capacidades ingenieriles, equipamientos, recursos humanos, bases empresariales, etc.. Estos elementos estuvieron a su vez asociados a serios problemas de funcionamiento que determinaron el agotamiento de dicho modelo. Una asignación eficiente de los recursos hubiese sido aquella que induzca la superación de estas dificultades, pero rescatando los acervos positivos. En el ámbito empresarial, sectorial, tecnológico y de los recursos humanos se encuentran innumerables ejemplos en los cuales no se ha seguido este criterio.

El segundo de los elementos se refiere a las transferencias de ingresos asociadas al proceso de reestructuración. Por una parte, la nueva especialización e inserción externa resultante de la industria Argentina no se adecuó a la dotación de factores y a la generación de ventajas competitivas dinámicas. Por otra parte, el deterioro de las políticas públicas sociales (educación, salud, vivienda, infraestructura, etc.), que acompañó a la desarticulación fiscal del país, ha afectado a la "equidad" de la sociedad, y a su vez a la competitividad sistémica de la economía.

En cuando al carácter de "creciente heterogeneidad, éste, está determinado por el desempeño muy diferenciado en el ámbito sectorial y en particular a nivel empresarial. El estancamiento agregado se descompone en el desmantelamiento, atraso y reducción de muchas firmas y en forma complementaria en el desarrollo de otras empresas que crecen y modernizan sus estructuras productivas"

"En un contexto caracterizado por el estancamiento de la producción, la industria no sólo disminuyó notablemente su participación en el PBI sino que simultáneamente, se generó una profunda transformación en el tejido industrial caracterizada por el incremento de la concentración y la heterogeneidad estructural, con cambios significativos en su especialización intraindustrial.

En la década anterior (1964-1974) la industria, a partir del aumento de su tasa de inversión, creció al 7% anual e incrementó su participación en el PBI del 25% al 28%, con un fuerte proceso de absorción de empleo, crecimiento de la productividad, mejora de los salarios reales y caída de sus precios relativos. Los complejos metalmeccánicos y petroquímicos fueron los que dinamizaron esta excelente performance industrial a través de la ocupación de franjas con demanda atrasada en el mercado doméstico y complementada con incipientes exportaciones en los años setenta. Estas actividades, junto con la industria alimenticia representaban más del 60% del Producto Industrial

A mediados de los años setenta la estructura industrial Argentina estaba caracterizada por una alta diversificación de sus actividades, coincidente con el objetivo de la sustitución de importaciones de maximizar el aprovisionamiento local de bienes manufacturados. Sin embargo, en comparación con las sociedades más industrializadas se observaban claramente, dos rasgos de la industrialización Argentina: el escaso desarrollo de la industria de bienes de capital y de las industrias productoras de bienes intermedios de uso difundido (aluminio, papel, acero, petroquímica, etcétera.)

En relación con el escaso desarrollo de la industria de bienes de capital, no es casual que este rasgo sea compartido con la mayoría de los países de industrialización intermedia. Los requerimientos de innovaciones mayores, las economías de escala tecnológica, la articulación con el Sistema Innovativo Nacional y la necesidad de

una clara política nacional, han sido insalvables barreras para su desarrollo. En cambio, la profundización de la sustitución de importaciones en las industrias de insumos estuvo priorizada en todos los planes de desarrollo elaborados durante el período sustitutivo y paradójicamente su impulso mayor fue dado durante la apertura de la economía en 1976-1981"

En el período 1975/1990 la actividad industrial disminuyó en un 25 %, en un proceso de terciarización con baja productividad en la economía, que determinó que la industria disminuyera su participación en el PM del 28.3% al 20.7%.

En este contexto los comportamientos macroeconómicos y sectoriales fueron muy diferenciados. Existió un conjunto de reestructuraciones e incrementos de competitividad en muchos casos, complementados con desmantelamientos de firmas, equipos de ingeniería y recursos humanos calificados en muchos otros. La resultante fue el estancamiento, ya que la sumatoria de los casos exitosos no fue suficiente para generar un modelo de desarrollo sostenible en el mediano plazo"

La convertibilidad

A fines de marzo de 1991 el Congreso Nacional sanciona la Ley de Convertibilidad . El objetivo prioritario era lograr la estabilización en una economía jaqueada por la inflación.

El programa se basaba en la fijación del tipo de cambio nominal por ley que sólo podía ser modificado por igual procedimiento, mientras que el Banco Central está obligado a garantizar la base monetaria con reservas suficientes.

Se renuncia así a una medida de política monetaria y también a la recaudación generada por el impuesto inflacionario, dado que limita la creación de dinero a los resultados positivos del balance de pagos.

El Plan de convertibilidad, ideado por el entonces ministro de Economía Domingo Cavallo frenó el alza de los precios y por primera vez en democracia el país tuvo precios estables.

Pero el compromiso asumido mediante una ley que estableció un valor muy alto para el peso, en relación con el dólar y se

comprometido a mantenerlo fijo a lo largo del tiempo, obligaba a generar divisas a través de un saldo positivo del comercio exterior o endeudarse para financiar la economía. A su vez, la sobrevaluación de la moneda local permitió la entrada masiva de mercancías del exterior e incentivó los viajes al exterior. Así, los dólares, necesarios, no ingresaban. El resultado fue más deuda. Mientras tanto, el ingreso de bienes importados provocaba una intensa crisis en la mayoría de las ramas industriales, sumado a los efectos de las privatizaciones, se registró una fuerte caída del empleo.

Una síntesis del proceso histórico: Del setentismo a la era social²

Leemos en un muy bien logrado artículo del historiador Esteban Domina :“... la década setentista fue un tiempo de convulsiones sociales y políticas. Bien puede decirse que en esa década las tensiones acumuladas durante el período que va desde 1955 hasta 1969 rompieron los socavados muros de contención y se derramaron con furia sobre la sociedad, y nada ni nadie quedó al margen de la impetuosa oleada.

En el fragor de las luchas populares de aquellos años se acuñó un pensamiento setentista, de perfiles propios y autónomo de los dogmas en boga, que dio sustento a los diferentes actores y caracterizó a la tórrida etapa...”

A juicio del autor, ese pensamiento, enfocado desde una perspectiva ideológica, suele ser encasillado como de izquierda y violento y, por lo tanto, poco apto para resolver los problemas actuales del país. También aduce que en el actual panorama mundial, aparece como anacrónico e inaplicable. No obstante para el autor al tratarse de un debate no saldado, a menudo emerge y se asoma, ya sea en el discurso o en la acción de protagonistas actuales.

Los del '70

² Del setentismo a la era social, Esteban Domina, La Voz del Interior, Suplemento Temas 8/2/04

"...A tenor de la acepción transcripta, prosigue Donmina en otra parte de su nota, la del '70 fue una generación con todas las letras. Comprende a los que en 1973 tenían entre 18 y 28 años, límites que pueden correrse un par de años para abajo o para arriba y elastizarse hasta incluir algún que otro veterano de guerras anteriores. Los intelectuales progresistas de entonces, en su mayoría, acompañaron el ruidoso proceso juvenil. Como nunca antes (ni después) una generación completa se involucró de manera activa en la lucha política, cuyo pico fue, precisamente, el señalado año de 1973. Casi todos los comprendidos en la franja etaria juvenil, de un modo u otro, directa o indirectamente, participaron del vértigo político-militar de aquellos días. Dolorosamente, muchos quedaron en el camino.

Los sobrevivientes tomaron distintos rumbos; no todos siguieron en política, al menos activamente. En realidad fueron los menos. El grueso, con grandes dificultades, abandonó la lucha por el poder y se reinstaló socialmente, en muchos casos tras un forzoso exilio externo o interno, empujado por la Triple A o la persecución durante la etapa del Proceso..."

Para estos setentistas definidos por el autor de la nota, distintos acontecimientos que se sucedieron a partir de del retorno de la democracia resultaron contradictorios con esa ideología, entre otras las leyes de obediencia debida y punto final de Raúl Alfonsín, y mas tarde la experiencia menemista y sus "relaciones carnales" con los Estados Unidos.

"...Entre los que, a pesar de todo, siguieron o reanudaron la actividad política, hay quienes llegaron a ocupar espacios importantes desde 1983 a la fecha, pero ninguno como quien ejerce en la actualidad la presidencia de la Nación. Néstor Kirchner es un representante genuino de la generación del '70, a la que llevó 30 años colocar a un hombre de sus filas en la máxima magistratura.

Antes, otros habían alcanzado posiciones destacadas, tanto en el ámbito nacional como provincial, pero es la primera vez que un miembro de aquella generación "llega" a la presidencia, como culminación del ciclo histórico..."

Las ideas de los '70

"...La ideología dominante era revolucionaria. El mundo estaba en erupción y la Argentina no se quedaría al margen: también aquí soplaban vientos huracanados. ¿Por qué se peleaba? A esto, todos, aun buena parte de la derecha, responden "por un hombre nuevo y por una sociedad más justa". Ésta era, sucintamente, la utopía en estado químicamente puro que daba sustento al compromiso humanista y militante y a la entrega generosa de los jóvenes setentistas..."

El problema según el análisis de Domina, era a la hora de establecer los contenidos ideológicos de aquellas consignas ¿Cuál es esa sociedad más justa? y ¿Cómo se llega a ella? "...A la hora de responder estos interrogantes, persigue, brotaban a borbotones todas las doctrinas, teorías y gurúes desde Marx hacia acá. Se mezclaban, como en una curiosa torre de Babel, las enseñanzas de Lenin, Mao, Ho Chi Min, Marcuse, Althusser, Gramsci, Fannon, con las Primo de Rivera y algún que otro teórico fascista. Se confundían en un mismo caleidoscopio los ardores de los amantes del socialismo, con los del nacionalismo o del comunismo y los adherentes a la lucha armada o la toma violenta del poder con los predicadores de otros métodos menos rigurosos. No había una síntesis posible de aquella parafernalia, ni podría haberla. Sólo había cierto grado de consenso alrededor del socialismo como meta, que cada cual definía a su gusto, y del acceso al poder "por las malas", ya que nadie creía que las fuerzas armadas pudieran soltarlo "por las buenas". Todo lo demás desunía. También había unanimidad en recoger el nombre de Ernesto Guevara como la figura emblemática y ejemplo de conducta a seguir: el "Che" era el ídolo indiscutido de la generación del '70. En un país dependiente, no podían estar ausentes del discurso revolucionario los contenidos antiimperialistas..."

"...Existía algo más que dividía las aguas, que separaba los bandos, aun los de parecido pelaje: el peronismo. Buena parte de la energía se gastaba en discutir acerca de si el peronismo representaba el mejor camino o el más directo hacia la toma del poder o si, en cambio, escondía una trampa mortal para la clase obrera y los sectores populares. Peronismo de por medio, las coincidencias básicas mencionadas rápidamente encontraban dos cauces bien diferentes: el que se propiciaba desde el peronismo

revolucionario y el que se agitaba desde la izquierda no peronista (o antiperonista, a secas). Cómo se dirimió en la faz práctica esta polémica es historia conocida: a los tiros...”

Podría afirmarse, concluye Domina, que “la mayoría de los programas en boga en la década del ‘70, dejando a un lado las medidas extremas como, por ejemplo, expropiaciones generalizadas y compulsivas, contemplaban más o menos las mismas cosas y apuntaban hacia un planteo nacionalista y estatista que, según los distintos matices, dejaba muy poco fuera de la órbita del Estado”.

Como bien aduce el autor de la nota este planteo estaba en línea con el mundo de entonces, todavía bipolar.

Argentina, por lo tanto, después de los militares, “...asumía la tercera posición y se enrolaba en el Movimiento de Países no Alineados, integrado mayoritariamente por naciones sudamericanas y africanas. Era el famoso Tercer Mundo. Esta, la del alineamiento internacional independiente, era otra pata de la ideología setentista, y, como se dijo, mucho tenía que ver con la doctrina justicialista de la tercera posición...”

“... a grandes rasgos, el modelo setentista propiciaba un país socialista, con mucho Estado, tercermundista, no alineado ni con Estados Unidos ni con Rusia, y socialmente igualado. El “cómo” lograr semejante objetivo no estaba demasiado claro, sólo que este proceso debía liderarlo la clase obrera y los sectores populares...”

Finalmente y coincidiendo también con la línea de pensamiento del autor, lo cierto es que la realidad histórica muestra un rotundo fracaso de esta ideología ya que “...los animadores de la experiencia setentista no lograron encontrar el camino para transitar políticamente la etapa democrática en medio de las contradicciones reinantes y que, finalmente, cayeron en el juego de la reacción. Fue decisivo, además, no haber sintonizado con Perón, líder indiscutido de esa etapa...”

La deuda externa

"...la voluminosa deuda externa Argentina se acumuló durante los '80 y los '90. La del '80, conocida como la década perdida por sus escuetos resultados..." "... Se caracterizó por la agresiva oleada de capitales especulativos que inundó los países dependientes y dio nacimiento a una forma superior y más sofisticada de dominación: la del capital financiero internacional. A los pocos años este flujo se cortó y se invirtieron los papeles: ahora los países centrales reclamaban a los famélicos deudores el pago de la succulenta deuda..."

"...En los '90 se renovó el libreto: fue la década del mercado. El Estado pasó a ser mala palabra ..." "... La doctrina neoliberal, que rápidamente se entronizó en los foros internacionales, se afianzaba a la par de la fuerte hegemonía que alcanzaron los Estados Unidos durante esa década. Desaparecida la bipolaridad tras la caída del muro de Berlín, al mundo no le quedó más remedio que referenciarse en la economía más poderosa de la tierra. Fue, a su vez, la década del estallido de varias "economías emergentes", como los países asiáticos, Rusia y Brasil, que generaron más de una zozobra en el sistema financiero internacional. Los organismos multilaterales de posguerra, comenzando por el Fondo Monetario Internacional, debieron multiplicarse para sofocar el incendio provocado por la burbuja financiera que ellos mismos habían contribuido a crear. Desde los centros de poder mundial se acorralaba a los gobiernos: o aceptaban las duras recetas monetaristas o el abismo se abriría bajo sus pies. Las privatizaciones y los insensibles ajustes fiscales estaban en el centro del severo libreto fondomonetarista.

El horizonte para los países deudores, sobre fines de la década del '90 era más que sombrío: endeudados y sin crédito externo tendrán que atender la tremenda secuela de pobreza y marginación que dejó tras sí el paso del torado financiero internacional. A los gobiernos sobrevivientes les tocará la pesada faena de negociar el pago de la deuda contraída en las dos décadas anteriores. De cómo lo hagan dependerá no sólo el juicio de las futuras generaciones sino la calidad de vida de las

actuales...”.

La era social

“...El arranque del nuevo milenio, mostró las miserias de la “era de las desigualdades”: casi dos tercios de la humanidad por debajo de la línea de pobreza fue el penoso saldo de la misma. La paradoja del hombre quedó flagrantemente planteada: nunca antes la humanidad había producido tanto, cuantitativa y cualitativamente, ni nunca el reparto había sido más inequitativo...”

Según la OIT, 550 millones de trabajadores en el mundo sólo ganan un dólar o menos diario (un 20% de los trabajadores del mundo). El panorama laboral lo completan 185,9 millones de parados, un 6,2% de la población activa mundial.

Para los trabajadores expuestos al cambio tecnológico, el informe aporta algunas respuestas. Si, por un lado, “la historia económica de muestra que a largo plazo el crecimiento de la producción, el empleo y la productividad siguen una misma curva ascendente”, los técnicos de la OIT reconocen que, en momentos determinados y en algunos sectores, las mejoras de productividad derivadas del cambio tecnológico generan pérdidas de empleos.

Como un pensamiento que bien podría ser la síntesis final del artículo de Domina cabe recoger la siguiente reflexión del autor: “...A la luz de la nueva realidad, no parece haber margen para el discurso extorsivo de los ‘90, ni para la acción intimidante de los bancos y organismos de crédito, ni, en fin, para un mayor empobrecimiento. ¿Lo entenderán así los dueños del mundo?

Como sea, es previsible (y deseable) que el mundo ingrese a una “era social”, más solidaria y con un claro sentido reparador de los atropellos cometidos contra los países más débiles. Lo contrario sería profundizar aun más un estado de cosas, manifiestamente inflamable desde el punto de vista social...”

La etapa del sinceramiento

Luego de una prolongada recesión, acrecentada por la persistencia del Gobierno en mantener la convertibilidad y las desavenencias políticas, a mediados de 2000, se experimentó un retiro creciente de fondos del sistema bancario que se sumó a una demanda de dólares. Se hacía evidente que el país no generaba las

divisas necesarias para atender sus deudas.

El gobierno intentó refinanciar sus deudas durante todo el año 2000 sin lograr resultados concretos. Las sumas requeridas superaban ampliamente la oferta potencial, con el agravante de que el nuevo gobierno de los Estados Unidos se mostró reacio a la problemática Argentina. La negativa del FMI de apoyar a la Argentina, con el consentimiento del Tesoro, finalmente marcó el principio del fin de la convertibilidad. Frente a una fuga de dinero que ya se hacía insoportable, el Gobierno, con Cavallo nuevamente en Economía, decretó, a fines de noviembre de 2001, una congelación de depósitos bancarios y un cierre del mercado cambiario. Los depositantes no podían extraer su dinero de los bancos y no podían cambiar pesos por dólares, base de la convertibilidad. La medida provocó la ira de los ahorristas, mientras que la escasez de pesos en el mercado asestó un nuevo golpe a los sectores marginales. La movilización, exigiendo la devolución de los ahorros, generó la renuncia de Cavallo y posteriormente la del presidente de la Nación.

A pesar de la renuncia de su creador, la salida de la convertibilidad no fue anunciada. Debió esperar a que finalice la crisis política desatada con cinco presidentes en 10 días. En los primeros días de enero, el flamante ministro de Economía del nuevo presidente Eduardo Duhalde, Jorge Remes Lenicov, decretaba

finalmente "la muerte oficial de la convertibilidad".

El gobierno interino de Adolfo Rodríguez Saá declaró una moratoria en el pago de la deuda y se anunció un dólar oficial a 1,40 en medio de la recesión más larga y profunda que conoció la Argentina. La economía en 2001-2002, cayó un 15 por ciento, el desempleo alcanzó el 23 por ciento, el déficit fiscal se ubicó en

cuatro por ciento del PBI y la caída del ingreso real medio fue del 40 por ciento.

La Argentina tocaba piso?. No lo sabemos, solo sabemos que de esta manera el país seguía ocupando los primeros planos mundiales dado que en las ultimas décadas había logrado estar siempre en la vidriera del mundo conocida por su impresionante pico de inflación en 1989, el default más importante en 2001 y la continuación del empobrecimiento de su sociedad que se había iniciado durante la dictadura militar.

La Informalidad

En los últimos años los problemas del desempleo y la exclusión social han comenzado a ocupar un lugar cada vez más destacado en el análisis de las condiciones de vida de la sociedad, instalando una compleja problemática social. Esta problemática solo puede ser explicada a través del concepto de informalidad, entendida como las condiciones de inserción ocupacional de amplios sectores de la PEA.

Cabe destacar que cuando hablamos de informalidad, nos estamos refiriendo tanto a los trabajadores informales como a las personas que desarrollan emprendimientos económicos no formales.

Informalidad Laboral

Desde la década del ochenta, la informalidad laboral ha crecido sin cesar. Aún en 1982, casi el 85% de los asalariados privados estaban registrados legalmente.

En la Argentina de hoy parte de la clase media es pobre y una proporción elevada de los sectores populares cayó en la indigencia. Esta involución del progreso social reconoce varias causas. Existe consenso que una es el deterioro de la educación pública. Pero hay otro factor igualmente importante: es la informatización creciente del mercado de trabajo.

En la actualidad, el 35% de los asalariados privados no domésticos y el 45% incluyendo los que trabajan en hogares, está en negro.

El ingreso promedio es 52% más bajo que el de los asalariados registrados; el salario horario por año de educación es 42% menor. 62% de los informales está por debajo de la línea de pobreza; su desempleo es 7 puntos más alto que el promedio.

El 80% de los puestos de trabajo generados en el último año y medio son en negro y concentrados en negocios pequeños de menos de 10 empleados.

Según datos del INDEC, en diciembre de 2004 La desocupación bajó a 13,2%, que equivale a dos millones de personas. Pero si se suma a quienes cobran planes sociales, se ubica en 17,6%.

Esto indica que se crearon en un año 865.000 empleos, lo que permitió una baja de la tasa de desempleo del 16,3% que se registró en el tercer trimestre de 2003 hasta 13,2% en el tercer trimestre de este año.

De todos modos, si se consideran como desocupados a las personas que reciben los planes sociales, el desempleo actualmente llegaría al 17,6%.

Estos porcentajes indican que ahora hay 1.975.000 desocupados. Y que si se suman los beneficiarios de los planes sociales, los desocupados llegan a 2.633.000. La subocupación — que es de 15,2%— asciende a 2.240.000 personas que tienen un empleo pero están buscando uno mejor.

Esas cifras están basadas en la proyección que hace el Ministerio de Economía sobre la población urbana. Pero si los porcentajes se proyectan a la población total, los desocupados suben a 2,2 millones sin planes sociales; a 2,8 millones con planes sociales y los subocupados suman casi 2,5 millones.

De este modo, entre desocupados y subocupados, hay 4,7 millones de personas que tienen problemas de empleo. Los datos oficiales marcan también que el porcentaje de personas ocupadas está en uno de los puntos más altos de la serie histórica. Es decir, por ejemplo, que actualmente hay más gente con trabajo que en mayo de 1998, antes de que se desencadenara la recesión

que culminó con la crisis de 2001.

Sin embargo, este récord coexiste con un mayor número de planes sociales y un porcentaje de empleo en negro muy superior a los de décadas anteriores.

Si se compara el tercer trimestre con el segundo, se crearon 260.000 puestos de trabajo. En el mismo lapso la economía creció el 2,9 por ciento.

En Córdoba es donde más cayó el desempleo: bajó del 16 al 11,9%. Pero eso se dio no porque se crearon más puestos de trabajo sino porque mucha gente dejó de buscar trabajo. En la ciudad mediterránea la gente ocupada apenas creció en 2.000 personas.

Según Economía, el 80% de los empleos nuevos son "en blanco". Sin embargo, el trabajo "en negro" sigue alto: es de 47,7%. El economista Ernesto Kritz consideró que "es una buena noticia que el empleo crezca casi tanto como la economía. Pero el producto por persona ocupada no está creciendo. Esto es porque buena parte de los nuevos empleos son de baja productividad".

El consultor Artemio López planteó que "el aumento del empleo responde a las mejoras que obtuvieron muchos sectores por los efectos de la devaluación, pero no responde a un nuevo patrón de industrialización".

Perspectivas del empleo

La industria, la construcción y los sectores exportadores continuarán, el año próximo, como principales impulsores del crecimiento económico, y la tendencia repercutirá positivamente en el mercado laboral: en 2005 se crearán 400.000 nuevos puestos de trabajo.

Así lo estima una proyección de Ecolatina. El repunte tendrá, sin embargo, un costado negativo, si continúa la política de tipo de cambio alto, según un análisis de la consultora Idesa, el dólar alto favorece la creación de empleos en negro. "Es necesario asumir que la contrapartida de un tipo de cambio muy alto son los salarios muy bajos. Esto se refleja tanto en un crecimiento de los salarios

por debajo de los precios como por la masiva apelación a contratar por

fuera de la legislación", señala el informe.

De acuerdo con los datos de Ecolatina, se crearon este año 650.000 empleos, lo que hará bajar dos puntos la tasa de desempleo en relación con 2003. "La industria, la construcción y los sectores vinculados con la exportación tienen el rol más dinámico en la creación de empleos -dice el informe-. Esas mismas actividades seguirán motorizando la generación de puestos de trabajo en 2005, año que culminará con una tasa de desocupación del 10,7 por ciento y con 400.000 nuevos empleos."

Pero la ocupación informal, que hoy afecta al 48,5% de los trabajadores, podría ser también un problema el año próximo. Ecolatina dice: "La brecha existente entre los costos de contratación formal e informal incentiva el trabajo no registrado. El contexto de desocupación aún elevada favorece la aceptación de estas condiciones".

Informalidad empresarial

Para algunos autores, probablemente una de las causas de la informalidad es la baja productividad de los numerosos establecimientos de muy pequeña escala (en promedio menos de 3 ocupados) que concentran dos terceras partes del empleo informal.

A esta baja productividad y consecuente baja rentabilidad se suman los altos costos impositivos en un contexto que no reconoce el cumplimiento impositivo como un deber que tiene como objetivo el bien general

Las consecuencias de la informalidad³

Para Mario Teijeiro del CEP Hay quienes tienen una visión romántica de este fenómeno, rescatando las (supuestas) virtudes de una economía privada que prospera a pesar del Estado.

³ Mario Teijeiro, Centro de Estudios Públicos, Argentina

"Sin embargo, prosigue el autor, La actividad económica informal, además de ser una expresión moralmente injustificable de la iniciativa privada, conduce a la ineficiencia global del sistema económico. Los elevados impuestos sacan de competencia a la empresa organizada dispuesta a cumplir. Quienes no encuentran empleo o prosperidad empresarial en actividades formales recurren entonces a actividades alternativas con negocios pequeños de baja productividad, pero que pueden sobrevivir gracias a la evasión".

"Pero las consecuencias perversas no terminan aquí, continua Teijeiro, la actividad informal genera utilidades y capitales negros que son difíciles de canalizar internamente. La reinversión local se dificulta, pues la adquisición de activos con capitales negros "expone" al evasor al control impositivo. Es por ello que la evasión termina asociada a la fuga de ahorros al exterior y a limitar la actividad productiva interna a niveles de operación que sean fáciles de ocultar.

La informalidad es también gran causa de exclusión social. El trabajador marginal no genera aportes para los servicios de salud y previsión social, quedando definitivamente desprotegido o se transforma en una carga para el erario público que debe asistirlo gratuitamente".

A continuación se transcribe un documento firmado por Manuel Santana que a nuestro juicio representa muy bien la situación del sector informal de la Argentina actual, y elabora algunas alternativas para revertir en parte las consecuencias de esta creciente precarización.

Un nuevo punto de partida⁴.

En una Argentina en la que casi el 50% de la población es pobre, donde uno de cada dos niños nace en un hogar indigente y más de 4 millones de personas están fuera de los beneficios de una sociedad integrada y que – por el contrario - fragmentada, sobre la base de la distribución regresiva de la riqueza, hace cada vez más actual y vigente lo expresado por un grupo de legisladores al referirse a la corrupción: "se agotó el tiempo de las descripciones o

⁴ Artículo de Manuel Santana, Especialista en Empleo y Desarrollo Local, Instituto del Mundo del Trabajo, revista Pistas N° 8, Diciembre 2002

los diagnósticos, la retórica ética o las distintas explicaciones del flagelo". En este caso lo corrupto e inaceptable pasa por la exclusión, el empobrecimiento y el deterioro de la calidad de vida de los argentinos.

Es en esta Argentina, inmersa en un proceso de desindustrialización y empobrecimiento, objeto y sujeto de una verdadera guerra que está destruyendo sus aún existentes recursos –humanos y materiales– donde todas las demandas, vías y soluciones deben inevitablemente transitar una condicionante previa: la sinceridad requerida para operar sobre lo que se debe y no lo que se quiere o puede hacer.

Es la sinceridad absoluta para resolver la ecuación de una fatal y permanente disposición de la voluntad productiva del país como sujeto de sacrificio en el altar de la globalización y el bienestar del sistema especulativo – antagónico por definición de lo productivo –; la sinceridad necesaria para aceptar que la única salida es aquella con antecedentes y contenido de realidad - y no la forzosa de lo académico y metodológico -; y la sinceridad básica para reconocer que un sistema asistencialista es tan utópico como irrealizable si no se lo considera como una medida transitoria y capaz de generar oportunidades como repago de su asignación.

Un entorno perverso.

Desde el análisis último del proceso socio-económico se advierte que en la medida que se ha intensificado el protagonismo del sector moderno o modernizado de la economía, específicamente aquel financiero transnacional, se ha desplazado sistemáticamente a vastos contingentes del empleo, y por lo tanto de ingresos, configurando una creciente sociedad paralela, marginada de la dinámica modernista y que, aparentemente, sólo es pasible de una atención meramente asistencial.

Este proceso se ha agravado y acrecentado como consecuencia de la crisis económica recesiva, de ajuste y reconversión productiva, que se tradujo en el achicamiento del sector productivo, principalmente industrial, con un crecimiento desfasado de tareas de subsistencia improductivas y el volcamiento de recursos hacia los sectores financieros en desmedro de los productivos.

Es dentro de este marco de país donde se han producido estallidos sociales, que tienden a transformarse en estructurales en la medida que no se arbitren medidas de tipo macro, pero también simultáneamente micro, que permitan si no revertir la situación, por lo menos moderar la tasa de desestructuración productiva, económica y social.

Es fundamental, por ello atender, desde lo estratégico, a los factores productivos que permiten mantener las fuentes de trabajo y crear las nuevas que la sociedad necesita, y en lo táctico e inmediato atender las necesidades de los desposeídos ubicados en los estratos de pobreza e indigencia, pero también de aquellos grupos sociales ubicados en aquellas franjas de vulnerabilidad cada vez más significativas.

¿El asistencialismo es la única solución?

Al día de hoy, y como una característica histórica Argentina, la distribución asistencial ha sido el mecanismo de distensión y contención social mas extendido e institucionalizado, como emergente de buenos y pasados tiempos adquiere hoy una carga de irrealdad cuando se plantea en un escenario de urgentes y crecientes demandas sociales contrapuestas a un Estado con cada vez menos recursos genuinos y en el que, consecuentemente, los costos administrativos del asistencialismo adquieren una cada vez mayor participación y gravitación.

Esto hace cada más débil la justificación del asistencialismo por el asistencialismo y ello se agrava aún más si consideramos que la asistencia social en la Argentina de los últimos años ha sido la matriz de un sistema de corrupción y manejo político de las necesidades sociales, graficado por la disgregación y superposición de programas y proyectos, el gasto irracional y el clientelismo político.

La alternativa del diablo.

El deterioro progresivo ético, social y económico pone a la administración en la disyuntiva de la opción de fondos para la inversión productiva y reactivadora, y sus expectativas de repago y generación de empleo, o fondos para una contención social, que no admite espera, pero que, sea a través de subsidios, cajas de

alimentos o programas de emergencia como el "Trabajar", no genera ni repago ni empleo sino más y permanentes expectativas asistenciales.

Según la investigación de Etelvina Bertranou y Damián Bonari en "El Gasto Público Social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas", premio anual 2003 de la Fundación Arcor, en la década del '90, el país tuvo uno de los mayores niveles de gasto público social consolidado (GPSC) per. cápita. Argentina destinó a fines sociales alrededor del 20 por ciento del PIB y más del 60 por ciento del gasto público total, entre los tres niveles de Gobierno (Nación, Provincias y Municipios). Pero, la política social está constituida por una gran cantidad de programas descoordinados e inestables, donde no se prevé la evaluación como herramienta de diseño y control.

Para los autores la crisis de 2001 produjo cambios fundamentales. El GPSC aumento levemente en términos nominales en 2002, pero cayó abruptamente en términos reales (32,30 por ciento). De todos modos, aumentó la participación en el gasto total llegando a 66,66 por ciento; aunque cayó con relación al PBI (de 22,02 a 19,45 por ciento)

El gasto público social comprende ocho funciones: educación - cultura y ciencia y técnica, salud; agua potable y alcantarillado; vivienda y urbanismo; promoción y asistencia social; previsión social (incluye jubilaciones y obras sociales); trabajo; y otros servicios urbanos.

La previsión social es el rubro más importante (37 por ciento en 2001), seguido por Educación y Salud (23 por ciento cada uno). Aunque se redujo fuertemente con la devaluación de 2002, ganando terreno las funciones de trabajo (con los planes Jefas y Jefes de hogar) y asistencia social.

Impacto distributivo

Uno de los principales objetivos que persigue la política social, prosigue el trabajo, es reducir el nivel de desigualdad en la población. En Argentina, los resultados del trabajo señalan que en general, el gasto social es progresivo y pro pobre. En tanto, la carga in positiva es ligeramente regresiva pero concentrada en los estratos más ricos. En suma, la política social es progresiva y pro

pobre, aunque si se descompone por funciones se observan diferencias.

En particular, comparando dos años 1997 y 2001, en el rubro educación, el gasto social es pro pobre. Viendo por niveles, la educación elemental se hizo ligeramente menos pro pobre mientras que la media aumentó este sesgo. En cambio, la terciaria y universitaria aumentó su orientación pro rico. En el área de Salud, la atención pública disminuyó su orientación pro pobre, en cambio el gasto en obras sociales y el Pami aumento el sesgo pro rico por la misma razón.

Tema de debate

Es indudable que la decisión es dura y aparentemente sin espacios para una negociación que satisfaga ambos requisitos de la ecuación.

Ante la imposibilidad absoluta del "no hacer asistencialismo", sólo cabe plantearse si existe la posibilidad de hacer asistencia social con resultados de autosustentabilidad, partiendo del hecho que los fondos asistenciales, por definición subsidios no sujetos a recupero, pueden ser orientados a sectores de actividad rezagados o con ventajas comparativas y/o con regulaciones incompletamente estructuradas.

Para ello se plantea que el sistema de contención social y lucha contra la exclusión debe basarse en una matriz de soluciones asistenciales compuesto de un porcentaje de ayuda pura y un porcentaje creciente de ayuda con objetivos de capacitación y financiamiento básico, orientado a una salida en actividades en el sector informal de la economía, el SIU.

Ello, por supuesto implica un cambio de mentalidad del Estado en términos de acciones concretas de apoyo y flexibilizaciones de la norma, reconociendo la necesidad coyuntural de retransitar e incluso fomentar caminos informales en espera de consolidaciones económicas de nivel superior. Esto es tomar la informalidad y organizarla de manera tal de maximizar la formalización cuando las condiciones económicas del sector o de los recursos lo hagan posible.

Ante la interrogante de si ello implica crecimiento económico o una simple estrategia de descompresión del mercado de trabajo, se puede decir que aceptar y convivir con la informalidad no significa en absoluto que el sector se plantee como una "palanca del desarrollo". Ello implicaría una visión distorsionada de su dinámica, rentabilidad y capacidad de generación de ingresos. Sólo significa mesetizar el proceso de deterioro económico social, generar una base de recomposición y descompresión del sistema asistencial, el mercado de trabajo y las consecuencias políticas de la crisis.

Hay que dejar claro que su aplicación no persigue ni significa flexibilizar o informatizar las condiciones contractuales del sector moderno de la economía, ni siquiera la de aquellas actividades estructuradas con dosis intermedias de informalidad o tercerización de actividades. Tampoco se dirige a fomentar la ilegalidad y la clandestinidad sino que apunta a fomentar y encuadrar un sector de cuentapropismo y microemprendimientos productivos y de servicios con posibilidades de generar ingresos inmediatos y permanentes.

Esta propuesta alternativa no consiste en una obligación, un capricho ni tampoco un posicionamiento demagógico ni académico. Se basa en los espacios y medios que el diseño del escenario actual permite y en lo que la realidad de las demandas y la obligación política de satisfacerla indica se debe hacer: la generación de ingresos, el fortalecimiento de un segmento del mercado interno y la recuperación de la dignidad inclusiva del acceso a éstos.

¿Porqué el Sector Informal?

Porque el sector informal de la economía, respondiendo al nuevo perfil de integración social planteado por el modelo post-industrial, ha sido el único sector económico cuyas filas han sido numéricamente favorecidas por los procesos económicos neoliberales que han intervenido en el diseño del escenario actual socio-económico del país. En este modelo su participación ha variado desde un 11% en 1980, a un 23% de la PEA en 1991 y, estimativamente, a un 28% en la actualidad y aún las mejores prognosis pasan – inevitablemente -por un transicional incremento numérico del sector.

Porque tradicionalmente el sector informal dado sus bajos costos de acceso y permanencia y la precariedad o ausencia de la relación laboral, ha sido el sector-refugio de aquellos desplazados momentáneamente y permanentemente por los procesos económicos del mercado laboral. Desocupados que, bajo el imperativo del ingreso acuden a la informalidad como una estrategia de supervivencia en actividades refugios que van desde la ficción del trabajo (limpieza de parabrisas, conexiones clandestinas de cable, malabarismos en la vía pública..) hasta actividades primarias de producción y servicios (cuidado de personas, lavado de coches, trueque de producciones caseras..)

Porque la productividad marginal de la inversión – en este caso la asistencia social y los fondos destinados a empleo transitorio- es alta cuando se aplica en pequeñas dosis a actividades económicas de pequeño nivel que no pueden acceder a ella. Esto debido a que, comparativamente, la adición de capital se combina con una relativa gran cantidad de mano de obra derivando en producción e incrementos de ella, dado la baja relación capital / trabajo.

Porque debe reconocerse su flexibilidad y su elevado índice de generación de empleo/capital invertido, su "base administrativa" de trocha angosta, el aprovechamiento integral de materias primas y mano de obra local y su posibilidad de generar empleo informal inmediato a bajo costo - aproximadamente el 3 % del costo de empresas grandes.

Porque, en los hechos, la redistribución regresiva del ingreso ha conducido a empleo sólo bajo la forma de servicio doméstico u orientado a la provisión de "bienes inferiores" con demanda en sectores empobrecidos de la sociedad (servicios de reparaciones de bienes durables deteriorados, manufacturas y artesanías de bajo precio, venta ambulante o callejera). Así este empleo bajo la forma de autoempleo, microunidades productivas o economías secundarias familiares – normalmente informales - está vinculado corriente y directamente con el mercado interno y, específicamente, orientadas hacia la generación de ingresos a través de la producción de bienes básicos de consumo y servicios.

Porque la generación de ingresos, sean informales o no, confluirán a un mercado interno que activo y pujante derivará en demandas persistentes y crecientes y en la creación de nuevos puestos de trabajo y la consiguiente oferta de empleo. Al contrario

de un actual mercado interno que, debilitado por la baja en el poder adquisitivo de la fuerza de trabajo desregulada, ha actuado como expulsor de mano de obra y en que el incremento de la oferta de mano de obra han agravado el problema a los actuales niveles de situación.

Porque existe una gran masa de desocupados, con una vigente cultura del trabajo, capaces de mejorar sus inexistentes niveles de ingreso a través del empleo no necesariamente pleno mediante un razonable y orientado nivel de ayuda económica, orientación y capacitación.

Porque, por último, la informalidad es un rasgo característico, casi cultural y armónico con los niveles históricos de crecimiento de la estructura socioeconómica de América Latina – a la cual pertenecemos lo queramos o no – y que adquiere ahora una nueva dimensión cuando se hipertrofia y el trabajador cuentapropista o informal es, cada vez más, un excluido que lucha denodadamente por la subsistencia. En ese marco la informalidad, que no debe identificarse con la anarquía ni la ilegalidad, es una expresión de supervivencia.

¿Formalidad v/s informalidad? ¿Una praxis sincera?

Los grupos en que se divide nuestra sociedad están aquí y ahora. Son formales o informales. Tienen su propio dinamismo y sus estrategias de supervivencia, a tal punto que la informalidad, que no está regulada, con base en la informalidad como estructura y estrategia, puede aparecer tan legítima como la "formalidad", regulada por leyes. Es el caso de los vendedores callejeros con sitios preestablecidos y respetados por sus congéneres o el de los vendedores "buscas" de los trenes que no pueden comenzar a vender sin que haya terminado el anterior. La formalidad en la informalidad.

Esto significa que el fenómeno de la informalidad se da, aparece, se da de hecho; aún cuando este "ser de hecho" no esté regulado por lo que "debe ser en derecho". En los hechos es una búsqueda de caminos ágiles en la consecución de soluciones y así debe ser comprendida para configurar una estrategia orientada a la verdadera, acertada y definitiva solución.

Podemos decir que, en lo que a la informalidad - y la constitución de su sector económico, el SIU - se refiere, las restricciones formales de tipo ambiental, sanitario y urbanístico al acotar severamente el tamaño y el tipo de empresas y negocios susceptibles de ser homologadas por la autoridad municipal, han contribuido a la pérdida de empresas y puestos de trabajo e incrementado notablemente el refugio en el sector informal.

Un rol importante en esta desestructuración productiva lo juegan pautas "formales" tan disímiles como los reclamos de habitantes de barrios, creados originalmente en torno a una empresa y a la cual luego se expulsa aduciendo la formalidad surgida de dicha urbanización y correspondiente zonificación, la eliminación de sistemas callejeros de venta para su reemplazo por sistemas empresariales – el caso de la leche y alimentos en general - y otras condicionantes como el concepto de modernidad que ejercen profesionales preocupados de utilizar formas y tecnologías de equipamiento expulsoras o reemplazantes de mano de obra.

Esto lleva a la existencia en los grandes aglomerados urbanos de un conjunto de empresas formales no contaminantes, de pequeño tamaño físico, capital o cerebro intensivas, de subsistencia y orientadas fundamentalmente al área de comercio, de innovación tecnológica o de servicios personales, intermedios productivos y, por otro lado, a otras similares o de servicios personales, ayuda a la producción y al comercio refugiadas en su mayoría en el sector informal.

Sin embargo, en los hechos y en una actitud esquizofrénica – a despecho de las normas y regulaciones - el Estado ya cohabita formalmente con actividades económicas flexibilizadas o – peor aún – desreguladas como el transporte público cuyos chóferes difícilmente cumplirían con los requisitos de acceso vigentes en otras épocas o países, con un sistema de remises, cuyos conductores tienen su competencia basada en el casi único hecho de su necesidad de generar ingresos y como expresión marco de la informalidad aceptada, la evasión tributaria regular y constante demostrada en la no extensión del comprobante de compra.

Esto debe definir como fatal e inevitable – en un corto y mediano plazo - la convivencia con sectores de informalidad – susceptibles de ser censados, acotados e identificados - que, incluso, deben ser alentados y potenciados para buscar en ellos las vías que implican una solución coyuntural a la creciente presión social sobre los

recursos del Estado, sean estos asistenciales o no asistenciales. Esto implica visualizar a la actividad económica y al trabajo informal en el SIU, no como marginal, sino como un instrumento que permita recuperar capacidad económica, productiva y laboral.

La pregunta del millón ¿Cómo hacerlo?

Asumiendo que gran parte del problema ha tenido como causal la deliberada y nociva ausencia del Estado, en esta circunstancia debe aparecer como protagonista fundamental retomando su rol de formulador, aplicador e intérprete de regulaciones y normas.

Las acciones del Estado, dirigidas a la reactivación y el desarrollo del sector económico informal de pequeña y microescala, serán importantes como ente de transferencia de grandes masas de dinero orientada en principio a un simple asistencialismo, desde su rol de orientador que define los grandes lineamientos de normativa y formalidad, debe diseñar una política inclusiva de ordenamiento, normalización y regulación. También debe intervenir en el diseño y participación de un sistema de orientación y fomento del cuentapropismo y la pequeña actividad productiva para aquellos desplazados del mercado laboral y los ingresos.

Orientado a estos objetivos se plantea privilegiar la convergencia de los sectores económicos público y privado, esto partir de la complementariedad definida por:

- La capacidad ejecutiva del sector privado*
- La capacidad económica y de convocatoria y la ubicuidad del sector público*

Significa desarrollar una organización, no necesariamente gubernamental, esencialmente de carácter local, que proporcione asistencia y fundamentalmente un entorno de acompañamiento al cuentapropista.

Otros aportes

El autor finaliza la nota proponiendo algunas alternativas de intervención sobre el sector informal para revertir en parte las consecuencias de una situación de precariedad laboral.

Transcribimos también algunos párrafos de otro artículo elaborado por Agustín Salvia⁵

"...En general, crece el consenso sobre la necesidad de prestar atención al problema de la heterogeneidad estructural que afecta a las economías afectadas por las crisis y las reformas de nueva generación, tanto por su importancia en relación con el empleo como respecto a la pobreza. Pero este importante reconocimiento está en general asociado a políticas que proponen combatir el desempleo a través reformas en el campo laboral, acompañando los avances en la desregulación con estrategias de capacitación y de empleo transitorio, incluyendo subsidios al autoempleo y la microempresa.

En esta línea se han desarrollados diferentes programas de asistencia focalizada destinados a apoyar las actividades informales, con características similares en países muy diversos de la región. Este amplio acuerdo está avalado en el plano político por la adopción de estrategias a nivel gubernamental que cuentan con creciente aceptación e, incluso, activa participación de actores sociales, en particular empresarios, sindicatos e instituciones civiles. Esta aceptación se fundamenta en la evidencia de que aun en épocas de recesión o restricciones económicas las políticas de promoción del sector informal son factibles, rentables y que pueden contar con apoyo financiero internacional.

Sin embargo, a nuestro juicio, la definición del problema y los supuestos consensos en estos términos, tiende a rescatar un diagnóstico interesado, a la vez que errado, a cargo de los organismos multilaterales de crédito, poco proclives a incluir un horizonte de desarrollo integral y equitativo con articulación de las diferentes capacidades sociales, culturales y productivas que caracterizan a nuestras sociedades. Esta estrategia en realidad conspira contra la efectividad de las políticas adoptadas y los recursos movilizados para tal fin, lo que en muchos casos pueden ser formalmente correcto pero resulta insuficiente, contraproducente o de efectos restringidos al no responder a un proyecto integral de crecimiento y equidad distributiva. Esto debido principalmente a error conceptual y de diagnóstico sobre el carácter y alcance de los fenómenos de segmentación económica y

⁵ Segmentación de la Estructura Social del Trabajo en la Argentina. El Problema, Debate y Alternativas de Política, Agustín Salvia, Docente e Investigador UBA-CONICET.

marginalidad social en tanto expresiones de un subdesarrollo no sólo económico sino también político e intelectual.

La Cuestión Laboral Hoy: Desempleo, informalidad y Precariedad

Enfrentada la Argentina a una crisis profunda de su economía y del sistema social, creemos que el concepto de sector no estructurado, informal o economía social juega un papel fundamental para entender la nueva realidad social y pensar en sus alternativas. Pero la heterogeneidad misma que caracteriza a este orden tradicional o informal alejado de los parámetros de la nueva modernidad, así como las diversas interpretaciones sobre las causas de tal rezago económico y socio-cultural, derivan en estrategias políticas diferentes y en competencia...”.

En otra parte del artículo el autor sigue analizando el sector informal :

“...En este sentido, cabe introducir aquí la dualidad formalidad-informalidad como un rasgo producido y reproducido por la estructura económico-social a través de las respuestas dadas por los agentes económicos y las familias a las oportunidades de acumulación y/o supervivencia . En determinadas circunstancias, el excedente de fuerza de trabajo obliga a los actores sociales al desarrollo de actividades no estructuradas bajo las reglas del mercado formal, sean ellas de carácter mercantil, cuenta propia, marginal, extralegal e ilegal, etc., no necesariamente funcionales ni disfuncionales al desarrollo capitalista moderno...”.

“...Cabe solamente destacar en esta oportunidad que tanto la heterogeneidad sectorial (formal o estructurado / informal o no estructurado) -como factor estructurante- como la precariedad laboral –como dimensión estructurada- enfrentan no sólo problemas de definición conceptual sino también de objetivación y medición empírica. En nuestro caso, las definiciones operativas adoptan la idea de que la dimensión formal / informal remite a las unidades de producción social –empresariales, comunitarias o domésticas- que desarrollan su actividad bajo ciertos rasgos característicos de organización, complejidad tecnológica, productividad y finalidad. Por otra parte, la precariedad laboral implica una forma de inserción laboral (no sólo de tipo asalariado), así como condiciones de reproducción social asociadas a esa inserción, en términos de estabilidad, protección, satisfacción e ingresos laborales,

independientemente del sector económico donde opere la unidad económica.

Este procedimiento de ninguna manera implica sostener la desvinculación de la precariedad laboral del sector económico – formal o informal-, sino solamente no ligarla por definición a un subsector determinado, admitiendo su ocurrencia y las especificidades de su aparición en el conjunto del sistema productivo. Enfrentados actualmente en la Argentina a una crisis profunda de la economía y del sistema social, creemos que el concepto de sector informalidad, sector no estructurado o economía social juega un papel fundamental para entender la nueva realidad emergente y para pensar en sus alternativas. Ahora bien, la heterogeneidad misma que caracteriza a este orden de lo marginal, alejado de los parámetros de la nueva modernidad, así como las diversas interpretaciones sobre las causas de tal rezago económico y socio-cultural, derivan en diferentes estrategias políticas en competencia...”.

Algunas Evidencias Empíricas de la Segmentación y Precariedad Laboral

El autor agrega algunas estadísticas muy significativas de las cuales también se reproducen algunas de las más ilustrativas⁶:

- Más del 51% de la población económicamente activa se encuentra inserta en el sector informal o no estructurado (7 millones de trabajadores), con una remuneración mensual media de \$359. El 5% está constituido por patrones de pequeños establecimientos, el 38% por trabajadores asalariados de tales establecimientos y el 57% por trabajadores por cuenta propias o trabajadoras del servicio doméstico.

- El sector formal concentra al 52% de la fuerza de trabajo (algo más de 6,7 millones de trabajadores). En este sector los ingresos medios alcanzan los \$722. Un 17% está constituida por profesionales o patrones de medianos o grandes establecimientos y un 83% por asalariados no profesionales con ingresos medios de \$562.

⁶ Datos correspondientes a octubre de 2001 para la población urbana del país

- Sólo un 27% de la población económicamente activa se encuentra en un empleo estable, contra un 73% (más de 10,2 millones de personas) afectados por subempleos, empleos precarios o la falta absoluta de trabajo

Durante 2004, no solamente cayó la participación de los asalariados en la riqueza nacional, sino que también creció la concentración en la distribución de los ingresos.

En los últimos 30 años la extendida clase media y las franjas más bajas de la población perdieron entre el 15 y el 40% en el reparto de la riqueza producida. Y la declinación es tan intensa que la actual desigualdad social es una de las mayores desde que el INDEC elabora la serie estadística que arrancó en los 70.

Desde mayo de 2003, cuando asumió el actual Gobierno, a pesar del crecimiento económico y el mayor empleo, el 40% de sectores de menores recursos volvió a recibir una porción menor de la torta, mientras recuperaron algo los sectores medios. Pero si sólo se considera el último período que se dispone de información (de diciembre 2003 a junio 2004), se observará que el proceso de concentración del ingreso se acentuó aún más, cayendo la participación de todos estratos sociales.

Aunque en estos meses hubo una mejora en los ingresos de los asalariados registrados y en los sectores medios, en términos reales fueron inferiores a la suba del PBI. Así, la torta crece más que la porción que retira el grueso de la población. En cambio, los sectores informales o beneficiarios de planes sociales no sólo no participan del crecimiento económico sino que siguen con sus ingresos nominales estancados. Y aunque la torta crezca, reciben un pedazo más chico.

Ahora, el 10% más rico recibe 26,3 veces más que el 10% más pobre, cuando en mayo de 2003 esa distancia era de 24,7 veces. Esto significa que la dinámica del crecimiento económico sigue favoreciendo la concentración de los ingresos.

Así, la realidad social marca que hoy en la Argentina que el 20% más rico se queda con el 53,1% de los ingresos, el 40% medio con el 34,7% y el 40% más bajo —con ingresos inferiores a los 305 pesos— recibe apenas el 12,2%.

Esto no era así en el pasado. Si bien el reparto de la torta siempre fue desigual, nunca llegó a semejantes desniveles. Por ejemplo, a mediados de los 70, en la Capital y el Gran Buenos Aires, los ingresos del 10% más rico eran 12 veces superiores al 10% más pobre. Ahora esa brecha es de 29 veces. Por eso, de tener en los 70 una distribución del ingreso que se asemejaba a algunos países europeos, la Argentina tiene ahora un mapa social comparable a los de los países latinoamericanos más desiguales.

Los datos oficiales marcan también una reducción en la participación de los asalariados en el ingreso nacional. De recibir durante los 90 el 36% de la torta, con la recesión, la crisis y la devaluación se redujo al 29%. Esta diferencia de 7 puntos representa más 25.000 millones de pesos. Una parte de esa pérdida de ingresos se manifiesta en el superávit fiscal primario que está sirviendo para el pago de los intereses y de la deuda de los organismos financieros internacionales (entre 2002 y 2004, esos pagos bordean los 10.000 millones de dólares).

Esta regresión en la distribución del ingreso se produjo al compás de las sucesivas crisis de los últimos 30 años, con una característica: en las fases de recuperación no se revirtió el proceso regresivo sino que, con pequeñas variaciones, se mantuvo en los mismos niveles de desigualdad.

Con la mayor actividad económica —a un ritmo del 8% anual por dos años consecutivos— la Argentina tiene niveles de producción pre-crisis pero los indicadores sociales y distributivos siguen siendo similares, y en algunos puntos —como pobreza, indigencia, empleo en negro— peores a los del 2001.

Volviendo a las palabras de Salvia, por último el autor aduce que; "... cabe introducir serias dudas sobre los argumentos que sostienen que a partir del mundo social de la informalidad es posible desarrollar una economía alternativa al mercado capitalista,

nuevas redes de intercambio y un nuevos sujeto social. En realidad, la informalidad en la Argentina parece estar constituida con capacidades para cristalizarse y reproducirse por largo tiempo, y su vinculación con la precariedad laboral y la pobreza parecen tender a estrecharse, antes que licuarse sobre el conjunto de la estructura social. En el mismo sentido, cabe dudar del acierto que se propone combatir el desempleo y el subempleo a través de políticas de capacitación y programas de empleo transitorio, incluyendo los subsidios al autoempleo y/o la microempresa. Estas desilusiones obligan a repensar el futuro posible en términos de un patrón de crecimiento diferente a los dos últimos modelos puestos en vigencia en nuestro país, tal que el mismo recoja efectivamente las capacidades productivas, sociales y creadoras de la sociedad marginada en función de un programa de desarrollo integrado. En donde la economía formal y moderna asuma responsabilidades estratégicas sobre el conjunto del sistema productivo y social".

Pero que se entiende por economía Social?

Del sector informal a la economía popular⁷

El autor ubica al sector dentro de una definición que lo identifica dentro de los agentes económicos clasificados como "populares", se apela, dice "al método de "mosaico". yuxtaponiendo diversos criterios: nivel de ingresos (pobres), tamaño (pequeños establecimientos), tecnología (mano de obra intensiva), productividad del trabajo (baja productividad), tipo de actividad (comercio, artesanías, servicio doméstico, etc.), capacidad de acumulación (inexistente o irrelevante), tipo de relaciones de producción (relaciones de parentesco, maestro-aprendiz, etc., pero en ningún caso relaciones capitalistas), tipo de valores predominantes (solidaridad), relación con el sistema legal (economía subterránea, informalidad), etc. etc. El resultado termina siendo casi siempre una lista ad-hoc, que no responde a ninguna "lógica" específica".

⁷ Basado en la Versión revisada de la ponencia de José Luis Coraggio presentada al Seminario-Taller "Integración y desarrollo alternativo en América Latina", organizado por el Encuentro de partidos y Movimientos Políticos del Foro de Sao Paulo, Lima, 26-29 de febrero de 1992.)

Mas abajo indica que "Pero más allá de reconocer su existencia (heterogeneidad estructural), su extensión y su asociación con los pobres o los sectores populares, la economía informal ha dado lugar a tres corrientes de pensamiento respecto al que hacer con ella:

a. La **NEOLIBERAL**, cuyo principal ideólogo fue en cierto momento Hernando de Soto, que veía en esta economía el semillero de la revolución liberal por la que nuestros países nunca habrían pasado, y que proponía la desregulación total por parte del Estado y sus agentes paraestatales. Tal desregulación implica el desmantelamiento del sistema legal que pretendiera controlar la libre iniciativa privada, con lo que estos agentes saldrían de la informalidad. Su congruencia con los programas de "ajuste neoliberal", impuestos autoritariamente desde el FMI, el BM y el Estado, es evidente.

b. La **EMPRESARIAL-MODERNIZANTE**, presente en los más diversos programas de gobierno, organismos internacionales, ONGs dedicadas a este sector, que asume una concepción evolucionista de la empresa, evolución que desembocaría necesariamente en la empresa moderna (capitalista, no necesariamente grande), y que mide desde los parámetros de ese tipo-ideal (capitalización, propietarización legal, acceso al crédito, productividad del trabajo, organización, etc.) la situación y cambios deseados a partir de la microempresa o incluso de sus precarios gérmenes preempresariales. Incrementar su eficiencia (medida según estándares de lo moderno) es el leit motiv de los programas destinados a inyectar recursos para producir esa modernización, la que no resultaría del libre juego del mercado existente en nuestros países, sino de apropiados programas de desarrollo y modernización -concebidos e implementados desde "arriba", desde el Estado, los Organismos Internacionales y con la mediación de las ONGs- de las actividades informales. Esta corriente admite dos variantes:

i) La **individualista**, que ve a la microempresa como germen del autodesarrollo, y

ii) La **asociacionista**, que ve como condición del desarrollo la aglomeración de fuerzas productivas bajo la forma de cooperativas o similares.

c. La **SOLIDARISTA**, asociada principalmente a corrientes cristianas, que parte de la economía de los pobres y sus estrategias familiares y comunitarias de sobrevivencia, como suelo social y cultural para extender -desde "abajo", desde lo local, desde las comunidades primarias, y horizontalmente-valores, considerados superiores, de reciprocidad y solidaridad, expresados en algunas instituciones como las fiestas, la ayuda mutua, la minga, la asamblea popular, etc. Esta corriente no oculta su rechazo al Estado, al poder político y al correspondiente sistema de partidos políticos.

Hay una cuarta propuesta, que se distingue de las anteriores, aunque puede tomar elementos de ellas, que denominaremos:

d. La **CONSTRUCCION DE UNA ECONOMIA POPULAR**, a partir de esa matriz de actividades económicas cuyos agentes son **TRABAJADORES** del campo y la ciudad, dependientes o independientes, precarios o modernos, propietarios o no propietarios, manuales o intelectuales. Esta propuesta implica no idealizar ni valores ni prácticas populares actuales, ni poner como punto de referencia la modernidad capitalista. No supone la desconexión del mercado capitalista ni se ve como fase para integrarse a él en plenitud. Es una propuesta abierta, en tanto no prefigura de manera definitiva qué actividades, qué relaciones, qué valores, constituirán esa economía popular. Tampoco acepta la opción excluyente entre sociedad y Estado, sino que propone trabajar en la interfase, desde la sociedad y desde (o por relación a) posiciones estatales, confiando en que el actual proceso de desmantelamiento de las estructuras estatales dará paso necesariamente a la generación de nuevas formas estatales".

La construcción de una economía popular

Coraggio defines como matriz socio-económica básica de la economía popular el conjunto de actividades económicas (en el sentido de producir bienes y servicios o de requerir recursos escasos) realizadas por agentes individuales o colectivos que dependen para su reproducción de la continuada realización de su fondo de trabajo propio. Cualquier interrupción prolongada de esa posibilidad pone a estos agentes en situación de catástrofe vital -debiendo apelar a recursos como la liquidación de bienes de consumo indispensables, la beneficencia pública o privada, o la

apropiación ilegal de recursos- con una violenta degradación de sus condiciones de vida.

Esta definición excluye en principio a las clases propietarias de recursos en cantidad y calidad tales que les permiten vivir (con niveles de consumo de lujo), sea de la explotación del trabajo ajeno, sea de rentas. Desde ese punto de vista, si se quiere, este agrupamiento se caracterizaría colateralmente por un rango de ingresos anuales, adecuado a cada sociedad y época. Incluye, en cambio, un espectro bastante amplio de situaciones sociales: desde el mendigo hasta el profesional medio independiente, desde el artesano hasta el pequeño empresario que contrata fuerza de trabajo complementaria, desde el prestador independiente de servicios hasta el obrero calificado, desde el trabajador manual hasta el profesor universitario o el investigador de una ONG.

La matriz socioeconómica básica de la economía popular

El autor se pregunta también en otra parte de su ponencia cuáles son los componentes empíricamente identificables de esa matriz básica? Incluye, como elemento central, las actuales economías domésticas -unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas- cuyo sentido inmediato está dado por la utilización de su fondo de trabajo (suma de las capacidades proporcionales de trabajo de los miembros de la unidad doméstica, niños, adultos y ancianos, hombres y mujeres para la reproducción transgeneracional de la vida -biológica y cultural- de sus miembros.

La economía doméstica incluye no sólo el despliegue de trabajo sino también activos fijos -vivienda/local de habitación, producción o venta, instrumentos e instalaciones, artefactos de consumo, etc.- e intangibles -conocimientos técnicos, etc.- que han ido acumulándose en función del objetivo de la reproducción de la vida en condiciones tan buenas como sea posible, evaluado esto dentro de cada marco cultural. Esta "acumulación" no responde a las leyes de la acumulación capitalista de valor. Aunque pueda tener un valor redimible en el mercado, lo que ha predominado en su configuración ha sido su valor de uso .

Mas adelante Cioraggio aduce que "si hiciéramos un balance con los flujos internos y externos de este conglomerado que

constituiría la base de una posible economía popular, podríamos concluir que:

1) Su principal recurso es su capacidad de trabajo, pero incluye también recursos acumulados (medios de consumo durable y medios de producción, a veces no claramente separables) no despreciables:

2) Su principal producción particular en la división social del trabajo es la oferta de fuerza de trabajo, pero es también origen de una considerable corriente de bienes y servicios, todo ello producido para el mercado -"intra economía doméstica" y "externo" (economía capitalista, economía pública);

3) La evolución de su intercambio agregado con el resto de la economía implica cierta variación en los términos del intercambio, uno de cuyos elementos principales es el salario real, pero que de ninguna manera es el principal determinante de los resultados de ese intercambio, pues los precios y tasas de los medios de producción y consumo utilizados, relativos a los de los bienes y servicios que ofrece, son de igual significación.

Las formas de trabajo doméstico mencionadas suponen una división técnica del trabajo en el interior de la unidad doméstica o entre unidades domésticas, donde las relaciones de parentesco (de afinidad y consanguinidad), de vecindad u otras, constitutivas de la comunidad doméstica, organizan las relaciones de producción. El nombre de "microempresas" suele ocultar la ausencia de características distintivas de esa forma de organización denominada empresa: las relaciones interpersonales son determinantes, las relaciones de producción no se han objetivado en una burocracia, predominan las relaciones de parentesco, étnicas, afectivas, etc".

Una de las conclusiones de la ponencia es que "la apropiación de recursos en la economía doméstica -medios de producción o de consumo- no está entonces regida por las leyes del mercado, aunque están articuladas con éstas; incluye mecanismos de distribución de recursos comunitarios según reglas de parentesco, etc., la ocupación de tierras, la ocupación de espacios públicos, las conexiones ilegales a redes de electricidad, la organización reivindicativa ante el Estado, el clientelismo, la mendicidad o, esporádicamente, la "recuperación" popular de

bienes para satisfacer necesidades elementales, etc. Por lo mismo, lo que los agentes de esta economía consideran un acto económico legítimo y de acuerdo a usos y costumbres -generalmente asociados a la necesidad de reproducción de la vida de sus miembros y su cultura- puede no coincidir con las reglamentaciones jurídicas de la vida social”.

Mas adelante se expresa que esta definición tiene como objetivo ampliar la definición de esa posible economía popular y de su matriz socioeconómica básica para poder obtener “formas de solidaridad orgánica, que superen la mera agregación mecánica de intereses similares y por tanto potencialmente competitivos, y que provean un suelo firme para la constitución de sujetos colectivos capaces de disputar la hegemonía al capita”l.

Asimismo Coraggio expresa que “La posibilidad de que del campo popular surja un proyecto alternativo de desarrollo o transformación social depende de la posibilidad de que gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural, y esta posibilidad depende de que se constituya una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse, no autárquicamente, sino en vinculación abierta con la economía capitalista y la pública. Tal opción es imposible para el estrato separado de los pobres, o los indigentes. Y sobre todo es imposible como fuente de una alternativa societal hegemonizada por las fuerzas representantes de los intereses populares generalizables”.

La economía popular continua el autor, “debe apelar a formas de movilización y dirección de recursos mercantiles y no mercantiles -como la movilización de jóvenes para alfabetizar o vacunar, o las vecinales para sanear el medio ambiente- que requieren no de precios estimulantes sino de una lucha cultural por compatibilizar motivaciones personales o grupales con objetivos sociales. Sin embargo, no es posible sustituir al mercado totalmente, y la economía popular debe buscar formas de acción mercantil eficiente, congruente con sus metas, así como de regulación social de las relaciones de mercado”.

La articulación del Sector informal con el sector formal

Proponemos aquí una definición y un análisis partiendo de un concepto que podría denominarse “Capitalismo popular o informal”.

El análisis se inicia definiendo una ecuación del ingreso Keynesiana del sector:

$$Y = Ac + T + Sc$$

Donde:

Y = ingreso agregado del sector informal no asalariado

Ac= producción básica para autoconsumo

T= Transferencias directas del sistema formal

$$T = Is + S$$

Donde

Is= inversiones sociales (ej ONGs)

S= subsidios del sector publico

Sc= saldo Comercial (intercambio comercial con el sector formal)

Sc integra las transacciones comerciales con el sector formal que incluye las ventas de los microemprendimientos menos los gastos para producir que los consumidores realizan en el sector formal. Es decir

$$V - Cp$$

Donde

V= ventas en el sector formal

Cp= consumo para producir, el sector también acumula, lo hace bajo la forma de medios de producción (máquinas, instrumentos de trabajo), medios de consumo durables (vivienda, artefactos del hogar) y ahorros monetarios. Pero esta acumulación es limitada y subordinada instrumentalmente al objetivo de reproducción ampliada de la vida. El ahorro se realiza generalmente a costa del consumo básico inmediato.

Entonces

$$Y = Ac + T + Sc$$

Pero si consideramos que todo el ingreso se gasta en consumo (no hay acumulación ni ahorro ni inversión), entonces

$$Y=C_i=Ac+I_s+S+V-C_p$$

C_i= consumo del sector informal

Si se quiere operar sobre el nivel de ingresos debe operarse sobre los términos de la ecuación. Si descontamos la producción para el autoconsumo que depende solo de los integrantes del sector, y las transferencias directas sin capacidad de generación adicional de ingresos, solo resta operar sobre la articulación del sector informal con el formal que esta dada por los intercambios monetarios y no monetarios ente ambos sectores representados en la ecuación por el termino V-C_p.

Este intercambio también se realiza sobre al base de unos sistemas de tipo capitalista, ya que existe un mercado y un intercambio de bienes y servicios.

Si existe la posibilidad de operar un intercambio sobre bases capitalistas, entonces es posible lograr un proceso de acumulación y de crecimiento también en el sector mas pobre de una economía. La herramienta básica para ese intento no puede ser otra que los sistemas productivos de bienes y servicios que se generan espontáneamente en la economía informal denominados microemprendimientos o microempresas, aunque a los fines formales hay que distinguir uno de otros como mas adelante se aclara.

Microemprendimiento y Microempresa

Hasta mediados de los setenta, en nuestro país, la tasa de desempleo oscilaba entre 4% y 6%, y el sistema productivo nacional alcanzaba a ocupar casi la totalidad de la fuerza laboral en condiciones de trabajar.

En este contexto, no se verificaban condiciones para el desarrollo del sector informal de la economía. Como bien se expresa en una publicación especializada del FONCAP, "Las iniciativas microempresarias, al calor de un proceso de industrialización sostenido, transitaban rápidamente hacia la condición de pequeñas

empresas, se expandían, incorporaban capital y tecnología, crecían en tamaño y la categoría de "microempresa" se asociaba más a la de una etapa del desarrollo empresarial, que a la de un estadio tecnológico diferenciado y estanco. Como experiencia personal y familiar el desempleo era una experiencia transitoria, casi un fruto del desfasaje coyuntural entre oferta de trabajo y demanda laboral

*La iniciativa individual, el cuentapropismo y el microemprendimiento expresaban más bien una voluntad de realización personal y de creatividad empresarial que una búsqueda obligada de estrategias de sobrevivencia"*⁸.

"Sin embargo, prosigue la publicación mencionada, a partir del estancamiento y posterior declinación del modelo de sustitución de importaciones a fines de la década del setenta, junto con la crisis de la deuda externa (1982) y la implementación del programa de convertibilidad entrado los noventa, nuestro país comienza a mostrar signos similares al de otros países de la región en términos del mercado de trabajo. Nos referimos a la aparición, desarrollo y consolidación de un excedente estructural de mano de obra que no ve más posibilidades que la de crear su propio puesto de trabajo al amparo del esfuerzo familiar, su creatividad y sus escasos recursos. De esta forma, un enorme contingente perteneciente a la población en condiciones de trabajar, se vuelca de manera masiva a sobrevivir a través de múltiples actividades laborales "refugio" con el solo afán de procurarse un ingreso".

Los Microemprendimientos

En una anterior presentación ante el CFI basándonos en un artículo publicado por el CPCE de Córdoba⁹, comentábamos que La economía popular se constituye en un polo alternativo de la economía empresarial privada y la economía estatal.

Este es el espacio donde el sector carenciado ejerce mayoritariamente sus actividades (en gran parte informales) para la subsistencia o el sustento de la vida urbana.

⁸ Revista Micronica, Dossier numero 2, FONCAP

⁹ Artículo de la Cra Zorka Nadua Jure (comisión asesora de Pymes) (CPCE)

El termino economía popular usado descriptivamente tiene la connotación de colección de trabajos por cuenta propia realizados por los sectores de bajos recursos. Asociado empíricamente a situaciones de ilegalidad por la evasión de las normas diseñadas para la empresa moderna, ese conjunto de actividades se asocia también a características como el atraso tecnológico, la baja capitalización o a la pobre calidad de resultados.

Organizativa mente se asocia al emprendimiento familiar o en todo caso al microemprendimiento irregular resultado de estrategias de sobrevivencia.

Para algunos se trata de una economía paralela al margen del orden estatal, un territorio de evasión fiscal, de evasión de las contribuciones del seguro social y de la inexistencia de relaciones de trabajo definidas dentro de los moldes del orden jurídico capitalista.

Otros lo consideran un sector residual de la economía capitalista que concentra al subempleo y a la subremuneracion, son los trabajadores que no encuentran empleo en el sector formal , ya sea por la inexistencia de puestos o porque carecen de las calificaciones profesionales necesarias para tener acceso a los puestos de trabajo demandados por el mismo.

Los elementos de la economía popular son las unidades domesticas que dependen principalmente del ejercicio de su trabajo para lograr su reproducción biológica y cultural.

Las unidades domesticas (UD) tienen como objetivo ultimo la reproducción ampliada de la vida de sus miembros y la búsqueda de mejoría en la calidad de vida. Dicha reproducción ampliada requiere condiciones materiales, las que se obtienen fundamentalmente mediante distintas formas de utilización, desarrollo e intercambio del principal recurso del que disponen: el fondo de trabajo de sus miembros. Cualquier interrupción prolongada de la realización del fondo de trabajo pone a la unidad domestica popular (UDP) en situación de catástrofe vital, debiendo apelar a la liquidación de bienes de consumo durables indispensables, a los beneficios de la seguridad social, a la beneficencia publica o privada o, en ultima instancia a la apropiación ilegal de recursos con una concomitante degradación de sus condiciones de vida.

¿Cuándo una unidad económica cruza los límites de la economía popular y la economía capitalista? No es suficiente que se organice al estilo empresarial ni que alcance un ingreso per. cápita por encima de la línea de pobreza. Es necesario que deje de ser una unidad doméstica y que su sentido pase a ser la acumulación en si y, en particular, la apropiación de excedentes producidos por el trabajo ajeno.

Microemprendimiento y Microempresa

Es fundamental tener presente la diferencia estructural entre un sistema de empresas capitalistas, cuyo objetivo es la acumulación de las ganancias de sus propietarios y que para ello manipulan el sistema de necesidades y contribuyen a satisfacer solamente las demandas solventes, y un sistema de emprendimientos de economía popular, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades de sus miembros y que acumula sólo como condición de la mayor eficiencia en el logro de ese objetivo.

La microempresa sin dejar de ser un fenómeno de la economía social, no es un microemprendimiento propiamente dicho, ni tampoco una empresa de tipo capitalista. Es una experiencia particular con características propias ubicada tanto en una economía popular como también en la economía capitalista, toda vez que por un lado es más generadora de trabajo que de capital, pero tampoco deja de lado la necesidad de acumular utilidades para su reinmersión.

Es lícito llamara empresa cuando según diversas definiciones, "las empresas son aquellas organizaciones que se dedican a los negocios. Desarrollan actividades económicas a partir de ciertos recursos (humanos, materiales, energéticos, financieros, informáticos, etc.) Que aplican a procesos de producción de bienes y/o prestación de servicios, los que a su vez comercializan con vistas a satisfacer las necesidades de los consumidores".

La definición de microemprendimiento y su distinción de microempresa puede establecerse a través de los objetivos de quienes "emprenden"

Cuando nos referimos a los "micro" no pensamos ni siquiera en "empresas", vemos un universo de personas que luchan denodadamente por reinsertarse en un sistema del que quedaron excluidos por ese desarrollo tan particular del mercado; los jóvenes, quienes hoy no encuentran su primer trabajo (que sí tenían en otros tiempos garantizados sus padres), los comerciantes y productores que tuvieron que cerrar sus puertas ante la competencia desigual de las mega-empresas y todos aquellos a quienes el desarrollo tecnológico va transformando en prescindibles o descartables; una mención especial para las mujeres que ante esta nueva situación se ven obligadas a transformarse en sostén de sus hogares.

En síntesis el objetivo de un microemprendimiento es fundamentalmente solucionar un problema de trabajo, (obtener trabajo) aunque puedan existir otras intenciones como independencia, mas ingresos etc.

Si definimos al trabajo como el conjunto de tareas necesarias para que las personas se relacionen entre sí y con la naturaleza con el objetivo de obtener todos aquellos bienes y servicios necesarios para la vida en sociedad, concluimos que el principal objetivo de un microemprendimiento es obtener los bienes y servicios necesarios para la existencia propia y familiar.

Autoempleo y microempresa

Autoempleo:

Es la actividad resultante de vender de manera independiente, a uno o varios clientes, nuestra propia fuerza laboral. Exige el dominio de un oficio o profesión. Dos ejemplos característicos serían los de un plomero o el de un electricista que trabajan de manera autónoma.

La búsqueda pasiva de un empleador -característica del esfuerzo por obtener un empleo tradicional en relación de dependencia- es sustituida, en este caso, por una búsqueda estratégica de un mercado o de un cliente clave.

La microempresa

Retomando lo dicho cuando se definió el término microemprendimiento, podría decirse en cambio, que una microempresa ya no tiene como objetivo obtener un trabajo o mejor dicho los bienes y servicios necesarios para la subsistencia individual y familiar, sino excedentes económicos. No obstante, por tratarse de una experiencia que se encuadra dentro del sector social de la economía, opera dentro de parámetros que valorizan más al factor trabajo que los otros factores de la producción.

Se consideran microempresas todas las actividades económicas, que involucren actividades manufactureras de producción y de transformación, o actividades de servicios, realizadas en forma individual, familiar o asociativa, en las cuales sea prevaeciente la utilización de mano de obra, respecto a los otros factores de la producción...

Por ello, una primera vía para aproximarse a la definición de microempresa es olvidarse del esquema cuantitativo referido al tamaño y buscar diferencias de tipo cualitativo.

La Fundación Paraguaya indica que lo que distingue a la microempresa de la pequeña empresa no es ser "mas pequeña", el producir "menos", sino el ser "diferente", el "producir de otra manera". El polo opuesto de la microempresa no es la mediana o la gran empresa, sino la empresa industrial propiamente dicha. La forma de

producir, distintiva de la microempresa, se manifiesta en tres aspectos fundamentales: la naturaleza del trabajo, la organización del proceso productivo y el tipo de instrumento de producción.

La microempresa es una herramienta básica cuando nos referimos al desarrollo local

Desarrollo y Crecimiento

En algunos círculos de la economía se discute la posibilidad de romper con cierta concepción asistencialista en el área social, para avanzar con mayor dinamismo hacia el desarrollo

No debemos confundir nunca desarrollo con crecimiento económico; el crecimiento económico no siempre implica desarrollo, pero desarrollo implica, siempre, crecimiento económico,

El tema obliga a reflexionar sobre uno de los supuestos de la organización económica: "El nivel de vida de un país depende de su capacidad para producir bienes y servicios". ¿Cuáles serían los instrumentos de política económica que es necesario aplicar para que el país vuelva a gozar de mejores estándares en los niveles de vida?

A la hora de definir los instrumentos para lograr un crecimiento sustentable que permita recuperar los altos niveles de calidad de vida que tuvo la Argentina, el economista Marcelo Delajara sostiene que "el factor determinante" es la tasa de crecimiento de la Productividad Total de los Factores de la Producción (PTF). Este concepto implica permanentes mejoras en el capital humano, en la asignación de recursos y en la innovación tecnológica. Todo ello permitiría aumentar la productividad, que es un incremento de la cantidad de bienes y servicios producidos por cada hora de trabajo.

El dilema de las inversiones encierra varias respuestas a la posibilidad de mejorar la productividad total de los factores de la producción. Si la inversión es insuficiente, no alcanzará para nuevos bienes de capital que permitan lograr una mejora tecnológica que producirá, a su vez, un salto en la productividad global. Hasta ahora, la inversión se concentró en el campo y en los sectores exportadores, que mueven un 30 por ciento de la producción total. En otras industrias, apenas alcanza a cubrir las cuotas mínimas de

reposición para evitar el deterioro de los equipos.

Sin inversión tampoco habrá una mejora permanente en la formación de los recursos humanos, otro elemento clave.

La inversión llegará con un horizonte de mayor certidumbre, para lo cual es importante restablecer el respeto al orden legal y alentar una mayor competencia. Esto sólo será posible una vez concluida la actual renegociación de los contratos que el Estado incumplió desde la debacle de fines de 2001.

Además, en la construcción de un horizonte de mayor certidumbre también juega un papel clave la renegociación de la deuda, ya que ésta determinará los futuros compromisos del Estado.

Más allá de los instrumentos de política económica del momento, Carlos Sánchez, un estudioso de la problemática social y económica y que ocupó diversos cargos en la función pública, plantea una cuestión de fondo. "El país ha vivido permanentes desencuentros a lo largo de su historia, lo que le ha impedido alcanzar consensos mínimos sobre su estrategia; es decir, hacia dónde debe ir".

"Argentina no tuvo una estrategia clara, asumida por todos los sectores, lo que impactó en lo que los pueblos sajones identifican como governance y que se podría traducir como la calidad de las políticas públicas", sostiene.

Sánchez concluye que es clave que el país cuente con una estrategia, esto es, un conjunto de reglas para tomar decisiones óptimas que permitan crecer y generar bienestar.

Condiciones para el desarrollo económico y social¹⁰

1. Estabilidad institucional y política.

¹⁰ En base a las consideraciones observadas por los Economistas del Plan Fénix

2. *Aumento del empleo e incorporación de la fuerza de trabajo al proceso de crecimiento como requisito de integración del tejido social.*

3. *Funcionamiento eficiente y competitivo de los mercados de bienes y servicios, financieros y reales.*

4. *Equilibrios macroeconómicos sólidos sobre la base de altas tasas de ahorro interno e inversión, financiamiento genuino del sector público, competitividad internacional, reducción drástica del déficit crónico en la cuenta corriente del balance de pagos. Esto requiere, entre otros requisitos, la búsqueda flexible de precios relativos consistentes con el mantenimiento del poder adquisitivo y el equilibrio externo, y una baja tasa de inflación.*

5. *Competitividad de la producción nacional, limitando el endeudamiento externo a la capacidad de generación de divisas e inversiones privadas directas en actividades transables que, como mínimo, mantengan en equilibrio sus operaciones en divisas.*

6. *Incorporación generalizada y continua del cambio tecnológico en todo el sistema económico y social, participando de las corrientes dinámicas del comercio internacional compuestas por bienes y servicios altamente diferenciados.*

7. *Presencia de un Estado que asegure el desarrollo nacional, la integración social, la equidad distributiva y el bienestar.*

8. *Soberanía monetaria, cambiaria y fiscal, dentro del contexto de la economía internacional.*

9. *Existencia de mercados de capitales financieros al servicio de la producción y el comercio.*

10. *Desarrollo de concepciones arraigadas en la realidad nacional y orientadas a dar respuestas a los desafíos y oportunidades de la economía mundial.*

Modelos de Desarrollo

Los modelos de Desarrollo son una opción antropológica de una ciencia aplicada han sido instrumento de estudio y análisis en las ciencias sociales¹¹.

La ONU define el desarrollo como el mejoramiento sustancial de las condiciones sociales y materiales de los pueblos en el marco del respeto por sus valores culturales. Aunque no fueron estos los términos que acompañaron las propuestas de desarrollo estructurada en los países subdesarrollados.

Las dificultades provocadas por la depresión del 30 puso en crisis un modelo de desarrollo basado en el libre mercado. Bajo la teoría de las ventajas comparativas, América Latina se había estructurado como abastecedora de materia prima a los países industriales.

Ernesto y Sebastián Bilder en un desarrollo relativo a Modelos de Desarrollo, explican que "La caída de la Bolsa de Nueva York en 1929 marcó la inflexión del modelo de crecimiento hacia fuera y el inicio de una de las mayores crisis del siglo, que forzó a la Argentina a buscar nuevos caminos. El proteccionismo de los países centrales dificultó las exportaciones y creó las condiciones para buscar en el mercado interno la salida de la producción. De esta manera, se estructuró el modelo de "crecimiento hacia adentro", también conocido como de sustitución de importaciones".

Los autores agregan que "El sistema funcionó hasta mediados del siglo XX, desarrollando una industria protegida que exportaba muy poco, mientras el agro alimentaba la población del país y vendía con alguna dificultad en el mercado mundial".

Continúan diciendo "El modelo requirió un papel importante del Estado que intervenía activamente en el proceso económico, un dólar controlado y protecciones aduaneras que garantizaran un mercado a la producción nacional. El sistema tuvo dos etapas: en las iniciales se comenzó a producir bienes simples tales como alimentos, vestimenta y calzado. Cuando se intentó pasar a productos de elaboración más compleja como automóviles, equipos de comunicaciones, cámaras fotográficas, etc., el proceso enfrentó serias dificultades y tendió a estancarse".

¹¹ Alona Sartor

Luego agregan que "a estas consideraciones hay que sumarle el reducido tamaño de los mercados de los países como la Argentina, en términos de cantidad de habitantes y/o capacidad de compra de los mismos. Esto juntamente con la concentración de ingresos no ayudaban al desarrollo de la industria que requería fabricar en gran escala".

En la década del 60 dentro del marco de las ideas Keynesianas se reformó la concepción de la función del Estado ampliando sus funciones y responsabilidades con mayor injerencia en lo socioeconómico.

En los llamados países del tercer mundo o subdesarrollados como se los conocía en ese entonces, las condiciones no variaron en el sentido de que siguieron manteniendo un rol de abastecedores de materias primas dilapidando así un capital no renovable.

Desde finales de los años 60 se asiste a una explosión del capital financiero debida a la evolución interna de la acumulación capitalista de los países avanzados. Para los países del Tercer Mundo, la consecuencia de esto fue una importante transformación en la estructura de los préstamos. Se pasó de una mayoría de préstamos de Estado a una predominancia de préstamos acordados por los organismos bancarios privados. Si estos últimos alcanzaban la cifra de 4 mil millones de dólares en 1970, en 1980 llegaron a ser de 36.1 mil millones.

En este aspecto la diversidad también es grande: los préstamos se orientaron principalmente hacia los países del Tercer Mundo de ingresos medianos. En 1970, 9 países recibieron el 50% de los préstamos, entre ellos México, Venezuela, Argelia, Brasil, Argentina y Corea del Sur. El desarrollo industrial de los países del Tercer Mundo está cada vez más ligado al capital financiero, mientras que los préstamos de Estado se dirigen más bien hacia ciertos sectores públicos, especialmente hacia las estructuras militares y los aparatos represivos.

En los países desarrollados en cambio la difusión del desarrollo tecnológico contribuye a una mejora sustancial en la calidad de vida constituyéndose el llamado "Estado de Bienestar".

Después de la segunda guerra mundial se puso en marcha en Europa planes de desarrollo que incorporaron la planificación de producción e industria vinculadas con los desarrollos científicos y técnicas.

Se creía firmemente en los avances tecnológicos y en la intervención del Estado en la economía, como principal agente regulador y planificador, con este objetivo se estructuraron equipos técnicos para estudiar dónde y cómo realizar los proyectos de inversión

Para los finales de la década del '60 y principios del '70. Se intenta transferir estos modelos exitosos en Europa y USA a los países periféricos y subdesarrollados. Por medio de diversos proyectos de desarrollo específicos. También se transfieren recursos por vía crediticia a los Estados de estos países. a través del Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos organismos también imponían el tipo de proyectos de desarrollo a ejecutar. Se trataba de una visión centralizada y excesivamente técnica¹².

Durante los años 80 se pudo experimentar el fracaso de estos modelos impuestos desde afuera. Las consecuencias todos las conocemos todo se tradujo en el endeudamiento y una profundización de la brecha socioeconómica.

Nuevas definiciones¹³

Un estudio realizado por Tomas Saldaña sobre las ideas de Ángel Palerm Vich indica que los problemas de medición del subdesarrollo y desarrollo se basan en el hecho de que muchos técnicos han querido encajonar el modelo de desarrollo como un instrumento econométrico que tiene como fin evaluar acciones de inversión.

Palerm encuentra que los programas se contentan con generar proyectos de inversión que se agotan en si mismos, sin tener en

¹² autor citado

¹³ Basado en un documento elaborados por Tomas Martinez Saldaña Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Montecillo, México

cuenta que este es un instrumento para mejorar la situación de la sociedad.

Como antes se dijo, esos modelos están atados a programas externos y a directrices establecidas fuera de la voluntad de los afectados.

Los programas de desarrollo son interdependientes de muchos factores, si se afecta una variable las demás se ven afectadas, y si se quiere cambiar un aspecto, habrá que tomar en cuenta el conjunto.

En general el desarrollo ha estado en manos de técnicos que lo miden fundamentalmente desde el punto de vista económico, por eso se pasa por alto problemas políticos sociales y humanos que se contraponen a un simple desarrollo económico.

Palerm dice "La maquinaria planificadora no debe ser impuesta sobre la población, sino que debe surgir desde las capas mas profundas, el contenido del desarrollo no debe ser definido por un grupo de técnicos, sino que debe ser elaborada por quienes van a realizarla y a quienes va a beneficiar. Las finalidades del desarrollo no deben ser fijadas desde afuera y desde arriba.

Hay una tendencia histórica en diversos países de dar preponderancia a la industria por sobre la agricultura. En general se justifican las políticas que subordinan la agricultura al mundo industrial. De estas políticas son fruto la pobreza rural y la marginación agrícola en muchos países.

El instrumento básico de trabajo debe ser "La Región" punto de partida para cualquier acción planificadora del desarrollo ni el tipo de empresa ni su tamaño están predeterminados para que sean la base del desarrollo. Todas ellas pueden ser eficaces.

El supuesto básico de Palerm implica que toda acción de desarrollo se basa en la cultura de la gente que esta en el proceso de cambio. Ello implica que no existen sociedades inferiores a otras, y que lo únicos que existe son limitaciones técnicas para el bienestar material e la población. La naturaleza de la cultura no se ve modificada por la falta de materialidad de los instrumentos de producción. La tecnología es tan solo un punto de arranque que da

superioridad sola en el terreno del dominio y del poder y no en el de la naturaleza.

El punto de partida es la voluntad que suceda o el interés personal de cambiar la situación.

El apoyo técnico o logístico es solamente un instrumento liberador que facilita esta decisión.

Esto no se debe confundir con la interpretación del modelo liberal de Adam Smith, relativa al "mito del progreso" a partir del esfuerzo de individuos "enérgicos que actúan en condiciones sociales difíciles quienes difunden dinamismo y espíritu de emulación, es decir el carácter emprendedor como base del progreso.

"Si bien se requiere de un elemento subjetivo, este no basta, es necesario contar con una acción estatal, como un instrumento de cambio o con una política efectiva de desarrollo¹⁴"

Para el autor imponer un modelo de desarrollo basado en el cambio industrial sustentado en el mercado es un modelo mal entendido de las enseñanzas de Adam Smith, quien siempre habla de una sociedad libre con la estructura elemental de un Estado necesario, pero suficiente para que la sociedad tuviera el ejercicio libre del mercado. Es decir se mira con desconfianza el camino que imponía la industrialización vía mercado. Por ejemplo los populistas rusos nunca aceptaron que fuesen los particulares quienes establecieran el camino al desarrollo e insistieron que se diera mayor fuerza a las estructuras surgidas del Estado. Palerm reconoce que si no hay una dinámica estructural surgida de la fuerza estatal no podrán generarse cambios sustantivos y duraderos que condujeran a la sociedad a un cambio. Estos podrían sé canalizados desde una visión nacida de los mismos interesados.

Los técnicos del banco Mundial - prosigue el autor citando a Palerm - siempre ponen la dinámica del cambio a instancias desvinculadas del proceso directo de autogestión de los productores.

¹⁴ documento citado

Palerm señala que el desarrollo no era llegar a una instancia industrializadora o urbanizadora sino que la opción del desarrollo saldría de la naturaleza de la misma sociedad en estudio. Es decir que no hay un solo camino al desarrollo oponiéndose al modelo industrial señalado por el marxismo y el liberalismo clásico.

La producción no es lo que hace a un país desarrollado, sino la esfera de la acumulación que impide la distribución. Hay que buscar la causa del subdesarrollo en la política y no en la economía.

Muchos se sorprenden ante la rápida industrialización de algunos países del Tercer Mundo: la India, Brasil o Africa del Sur. Las crecientes diferencias entre los países del Tercer Mundo son igualmente impresionantes: no hay comparación entre Taiwan y Senegal, entre México y Nicaragua o entre Tailandia y Sri Lanka.

El desarrollo de las diferencias sociales llama también la atención. Diferencias que se profundizan con el crecimiento de un mercado interno que muy a menudo beneficia solamente a un 15-20% de la población y contrasta con la multiplicidad de formas de sobrevivencia y con la reproducción material y social en las que viven las clases subalternas, el resto mayoritario de la población.

Existe un cierto numero de países del llamado Tercer Mundo que son del todo excepcionales, especialmente en Asia del Este. Son cuatro estos países: Corea del Sur, Hong-Kong, Taiwan y Singapur, que tienen una tasa muy alta de exportación de bienes industriales, pero cuyo desarrollo se ha debido mas a razones geopolíticas que a razones estrictamente económicas. Estos países han sido objeto de masivas inversiones, después de la segunda guerra mundial o después de la guerra de Corea, con el objetivo de detener la evolución comunista en China y en los otros países de Asia del Este.

Otras sociedades del Tercer Mundo se separan del conjunto, como México y Brasil, países que han sido objeto de numerosas inversiones de sociedades multinacionales.

El neoliberalismo es una modalidad del capitalismo que se fundamenta en la aplicación fundamentalista de las "reglas del mercado", que se concretan en la desregulación de las actividades económicas, la reducción del gasto, las funciones y del aparato

estatal y en el predominio de lo privado sobre todo lo público. Su implantación inició en Inglaterra y Estados Unidos, con los gobiernos de Margaret Teacher y Ronald Reagan, respectivamente

El autor finaliza este análisis basado en el pensamiento de Palerm agregando que "No se desprecia el cambio técnico ya que puede aliviar la situación de pobreza, pero no necesariamente mejorar las condiciones de desarrollo, si no se acepta que cualquier acción implica dominio político".

El Desarrollo Local

La economía social supone siempre el desarrollo local, por el fuerte concepto de red que se juega en el desenvolvimiento del potencial productivo de la comunidad y por su carácter distributivo de la riqueza generada.

Por otro lado, el desarrollo local debe ser endógeno, pero no aislado de la región que rodea a la comunidad, ni de la estrategia regional del país.

En el capítulo anterior quedo demostrado que durante la última década ni la asignación central ni el modelo puro de desregulación empresa privada, ofrecieron soluciones efectivas para los problemas regionales.

Por ello se hace necesario fomentar la producción a partir del desarrollo de los recursos locales y regionales a los fines de posibilitar economías de escala en el desarrollo.

Estos mecanismos de intervención conforman un cuerpo de herramientas que se conoce como Desarrollo Económico Local, que sitúa la mirada sobre la economía de una región en particular con condiciones productivas homogéneas

Estrategias de desarrollo local

Vale la pena repetir sintéticamente algunos conceptos mencionados en la primera parte, especialmente algunas ideas basadas en un artículo de Walter B. Stohr, publicado en Revista EURE (Vol XVIII Nro 55, Santiago de Chile

Stohr inicia sus reflexiones haciéndose la siguiente pregunta: ¿ha fracasado el paradigma tradicional de desarrollo iniciado por el gobierno central o conducido en gran escala por el mercado que se orientó principalmente hacia una producción industrial en masa y un crecimiento económico cuantitativo?

Prosigue diciendo que este paradigma tradicional parece, de hecho, haber debilitado la capacidad de las comunidades territoriales para enfrentar, a través de la propia innovación y flexibilidad, los cambios provocados por la reestructuración económica internacional; como si comunidades locales y regionales enteras hubieran adquirido un 'síndrome de inmunodeficiencia' social contra el 'bacilo' de la reestructuración económica internacional, similar al síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) de la medicina, que despoja al cuerpo de defensas contra infecciones provenientes del exterior. Mientras estos mecanismos de gran escala parecen haber sido capaces de redistribuir el crecimiento durante los períodos dominados por el mismo, ellos han sido incapaces de generar capacidad innovadora y flexibilidad local.

No obstante este síndrome de inmunodeficiencia social parece más fácilmente reversible y menos determinante que el de la medicina. Se pueden reconocer numerosos esfuerzos exitosos de comunidades locales y regionales organizándose a sí mismas para combatir los cambios globales.

Al comienzo de la pasada década, cuando fue propuesto el concepto alternativo de desarrollo regional y local "desde abajo" una reacción ampliamente manifestada fue que un desarrollo regional y local inducido más endógenamente era poco factible bajo las presentes condiciones internacionales. La principal razón esgrimida para tales dudas era que el poder y los recursos conferidos a niveles locales y regionales eran demasiado pequeños para enfrentar la dominación de grandes empresas internacionales, instituciones financieras o aun del gobierno nacional.

Comunidades locales y regionales —así como pequeñas y medianas empresas— estaban condenadas a ser "tomadoras de historia" como define el autor antes mencionado.

Sin embargo la experiencia propia y múltiples análisis sobre el tema indican que las comunidades locales y regionales disponen de un sustancial espacio de maniobra para confrontar el cambio global y "forjar" la propia historia

Siguiendo con la línea de pensamiento citada, allí se aduce que en el pasado, la teoría y política de desarrollo local han estado enmarcadas principalmente en términos determinísticos. El desarrollo de localidades fue considerado una función de su acceso a los recursos, mercados y tecnologías, su estructura de actividades y la magnitud de sus economías de escala o aglomeración. Hubo pocas comunidades locales de las que se esperó que fueran capaces de hacer algo para cambiar dicho marco determinístico.

Sin embargo, estudios más recientes han identificado como prerequisites principales para la innovación y el desarrollo local, a factores tales como un cierto grado de efervescencia o cambio social, la competencia local, un intensivo intercambio de información, cooperación y sinergia local, diversidad cultural, flexibilidad organizacional y la existencia de objetivos locales comunes.

Como se menciona en el capítulo referido a modelos de desarrollo, desde la segunda Guerra mundial ha tenido lugar una continua internacionalización de las economías locales, que las hizo confiar de manera creciente en la asignación de recursos desde el gobierno central o proveniente de firmas transregionales. Las comunidades locales se sintieron crecientemente relegadas al rol pasivo de "tomadoras de historia" y a un sentimiento de impotencia.

También en el ya mencionado anterior desarrollo nos preguntamos: ¿Qué pueden hacer las comunidades locales para mejorar su bienestar?

En principio, los niveles locales de desarrollo pueden ser incrementados:

1) a través de la extensión espacial de la dominación local, 2) por la atracción de recursos externos o 3) por la movilización local, una mas óptima organización de los propios recursos locales y el mejoramiento tecnológico

Las primeras dos estrategias han prevalecido en el pasado, mientras que la tercera ha sido ampliamente desatendida hasta hace poco. Las políticas de desarrollo regional y local desde la Segunda Guerra Mundial estuvieron primeramente orientadas hacia la movilidad de factores antes que a estrategias de articulación política de actores locales dentro de su propio sistema territorial.

Estas estructuras verticales no pudieron crear las condiciones necesarias para un clima empresarial local, ni tampoco pudieron solucionar los problemas locales de desempleo y falta de innovación

Para hacer frente a estos problemas se requirieron estructuras mucho más flexibles, descentralizadas y horizontales. En muchos países, tecnológicamente, esto fue sustentado a través de las oportunidades ofrecidas por la microelectrónica, y por la creciente diversificación de la demanda. Esto causo, también en nuestro país, -especialmente la diversificación de la demanda y las nuevas posibilidades tecnológicas de producción a pequeña escala- un resurgimiento del interés en la pequeña y mediana empresa relacionada con el medio social local, y en la acción e iniciativas locales y regionales.

El enfoque sistémico

Vale la pena sintetizar a continuación algunos conceptos relativos a la metodología expuestos también en nuestro anterior trabajo, una nueva metodología de desarrollo como es la que parte desde la realidad local, implica también una nueva forma de mirar esa realidad para poder interpretarla e intervenir en ella. La investigación científica puede considerarse una forma de observación tradicional que se basa en la descomposición del objeto en estudio en sus partes componentes. Esta técnica a veces descuida la visión general del conjunto. El enfoque sistémico trata de generar una forma distinta de observar haciendo hincapié en el conjunto mas que en las partes componentes. Esa interpretación global aunque también se nutre del conocimiento del funcionamiento de las partes, trata de explicar como interactúa cada elemento relacionándolo

permanentemente con el sistema, que es el verdadero objeto de estudio.

Ejemplos de este enfoque son el análisis de clusters y la competitividad sistémica. A continuación se desarrollan algunas reflexiones sobre este enfoque que servirán de marco a las experiencias de campo realizadas para el presente trabajo.

Competitividad sistémica¹⁵

La perspectiva de competitividad sistémica se basa en el examen conjunto de los niveles meta, macro, meso y microeconómicos, como dimensiones complementarias cuya situación y dinámica permite determinar fortalezas y debilidades competitivas de sistemas económicos y productivos en distintos contextos territoriales, desde sistemas locales (ciudades, comunas, localidades), hasta nacionales e incluso supranacionales.

Mientras los factores macro y microeconómicos son ampliamente utilizados en la mayoría de los enfoques de diagnóstico de competitividad, lo "meta" alude al conjunto de elementos socioculturales, de valor, acuerdos sociales explícitos e implícitos, así como a las capacidades estratégicas de una sociedad para movilizar sus aptitudes creativas y de resolución de conflictos. Lo "meso" en cambio, corresponde a la existencia y capacidad de formación de estructuras

Por parte de los actores sociales públicos y privados, en su mayoría, aunque no siempre institucionales, a la capacidad de articularse entre ellos e interrelacionarse con las empresas y la comunidad, con objeto de desplegar políticas o iniciativas de fomento y desarrollo económico, así como a desarrollar una oferta de servicios precompetitivos al sector productivo, con una visión de mediano y largo plazos.

Ejemplos del nivel meso son: instituciones públicas regulatorias y de fomento productivo, servicios de apoyo y oferta de capacitación laboral, entidades prestadoras de servicios financieros y no financieros a las empresas, asociaciones y organizaciones

¹⁵elaboración a partir del artículo "Estrategias de desarrollo territorial basadas en el concepto de competitividad sistémica" de Jörg Meyer Stamer

empresariales, instituciones de I&D, desarrollo y transferencia tecnológica, centros de apoyo a la gestión empresarial, incubadoras, organismos de formación de recursos humanos, etc. También son expresiones del nivel meso los espacios de diálogo social, como son los comités de coordinación de políticas públicas así como redes público–privadas, que generan algún tipo de dinámica o articulación en materias relevantes para el desarrollo económico. Lógicamente este nivel adquiere diferentes expresiones de acuerdo con el ámbito territorial que se considere

Tanto las discusiones conceptuales como la instrumentación de las políticas en el ámbito local y regional —en un contexto de globalización— surgieron desde los años ochenta, en prácticamente todos los países industrializados y no industrializados, incluyendo a América Latina y México. Políticas de diversa índole —tanto económicas en general, como de combate a la pobreza, educativo, tecnológico, de capacitación y ecológico, entre muchas otras— han puesto cada vez más al ámbito local y regional como el territorio de estas políticas.

Las experiencias internacionales, sin embargo, pudieran enmarcarse crecientemente dentro de un marco conceptual y de instrumentación política de "competitividad sistémica".

Tanto para los niveles local, regional, nacional y supranacional, se enfatiza en cuatro ámbitos de relevancia para la competitividad sistémica: micro, meso, macro y meta.

El concepto de competitividad sistémica en los niveles local y regional

En línea con el pensamiento de Meyer pensamos que hasta aquí solo se han definido algunos instrumentos, y que en realidad no faltan instrumentos para el desarrollo local y regional.

La cuestión, como dice el autor, es saber si en un determinado lugar existen las condiciones para aplicar cualesquiera de estos instrumentos y, de ser éste el caso, cuáles de entre ellos conviene utilizar. Por nuestra parte coincidimos plenamente que el concepto de competitividad sistémica puede resultar útil para ayudar a responder a esta pregunta.

Considerándolas ampliamente explicativas transcribimos textualmente las reflexiones de Meyer sobre esta cuestión. “El aspecto central del concepto de competitividad sistémica es que un desarrollo industrial exitoso no se logra solamente por medio de factores en el nivel micro de las empresas y en el nivel macro —de las condiciones macroeconómicas en general—, sino que es necesaria, además, la existencia de medidas específicas por parte del gobierno y de instituciones no gubernamentales encaminadas al fortalecimiento de la competitividad de las empresas (nivel meso), en donde la capacidad de articular políticas de promoción en los niveles meso y macro depende de estructuras políticas y económicas fundamentales, y de una constelación de actores (nivel meta).

La ventaja del sistema de competitividad sistémica se halla en el hecho de que es lo bastante abierto como para comprender las fortalezas y las debilidades centrales que determinan potenciales de desarrollo local y regional. Otras concepciones más restringidas corren el riesgo de hacer caer al investigador que las utiliza en omisiones de aspectos importantes

Conceptos tales como el de competitividad sistémica están fuertemente dirigidos hacia los actores: se trata no sólo de identificar las barreras para un mayor dinamismo económico y las posibilidades para llevar a cabo acciones concretas, sino también y, de manera especial, de reflexionar sobre la posibilidad de cuáles serían los actores capaces de instrumentar ciertas actividades.

Sería ingenuo pensar que la política de localización local únicamente podría lograrse por un Estado competente — simplemente por el hecho de que un Estado de esta naturaleza rara vez existe—. La política de localización local se negocia dentro de una red compleja de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Numerosas dependencias de la administración pública juegan su papel, junto con otras instituciones gubernamentales, por ejemplo, instituciones de formación de recursos humanos y, naturalmente, el poder legislativo local.

Del lado no gubernamental, están involucradas las asociaciones comerciales e industriales, así como los sindicatos; sin embargo, a menudo intervienen otras organizaciones; por ejemplo: asociaciones de promoción para ciertas áreas específicas (el turismo). Además, son de importancia las grandes industrias y las empresas de prestación de servicios. Saber qué tarea le corresponde a cada uno de ellos, sólo puede definirse a priori de manera parcial. Al fin de cuentas la distribución de tareas es el resultado de un proceso de negociaciones.

No obstante lo dicho por Meyer en los tramos finales de su artículo, los planes estratégicos de desarrollo local se han instalado como un interesante instrumento de gestión en la Argentina desde el inicio de los noventa, pero a partir del segundo lustro han tomado un gran impulso.

Con distinta suerte, nivel de apropiación y de éxito se vienen desarrollando en un marco que va de convencimientos profundos en tanto a su utilización como "nuevo modo" de construcción de ciudad a otros que se asocian a una especie de aggiornamento del gobierno local adecuándose a una "nueva moda" de gestión territorial.

Motivación para el lanzamiento del plan

Como mencionamos en nuestra anterior presentación ante el CFI, en la Argentina y a excepción de algunos pocos casos en países del Mercosur, la iniciativa para el lanzamiento del un plan estratégico la ha tenido el gobierno local. Normalmente es el municipio el que propone la realización del plan, el que aporta los recursos económicos, humanos, el soporte teórico conceptual al proceso, aunque en la mayoría de los casos sin dimensionar totalmente la asignación de esfuerzos que este proyecto le demandará.

Dado que la intendencia es normalmente la puerta de entrada al plan, vale volver a realizar un análisis sobre las motivaciones de cualquier intendencia para motorizar un plan de desarrollo en la localidad.

Convencimiento

Que corresponde a aquellas gestiones que creen profundamente en la necesidad de modificar el rol del Estado local. En esta concepción el plan estratégico es una herramienta necesaria para la gestión e interactúa con otros instrumentos innovadores. En estos casos esos municipios han comenzado o están iniciando programas o procesos de modernización y reforma del municipio.

Aggiornamiento

Corresponde a aquellas gestiones que sin mostrar señales de intentar un cambio profundo en la forma de gestionar la ciudad, sin intentar o evidenciar tareas vinculadas a la modernización de su propia gestión, deciden poner en marcha estos procesos como una manera de expresar o exhibir modernidad, pero descreyendo íntimamente de la misma. En estos casos estos procesos se visualizan como proyectos.

Condiciones externas

Estos casos son aquellos en donde se han dado un par de cuestiones particulares.

En algunos casos el municipio o algún actor local calificado ha instalado momentáneamente el tema, el ejecutivo lo trató, insinuó y lo dejó sin cerrar.

Es decir quedó como una especie de asignatura pendiente, que en un momento es tomada como reclamo por alguna institución, por la oposición política o por el Concejo Deliberante que reclaman el plan, no tanto por sus convicciones profundas sino como reclamo a una gestión que promete y no hace, o que se ocupa de la coyuntura.

Ante estos reclamos y/o presiones el municipio que nunca descartó totalmente la posibilidad de elaborar un plan lo pone en marcha.

En otros casos las actuales políticas provinciales y nacionales dirigidas a los municipios, alientan la elaboración de planes estratégicos, ofrecen alternativas de capacitación técnica y dan posibilidades de acceso a créditos internacionales para financiar estos proyectos.

Por otra parte alguna idea instalada y no siempre visualizable indica que las posibilidades de que algunos organismos internacionales financien proyectos concretos aumentan si los mismos están insertos en un plan estratégico local lo que alienta la formulación de estos planes.

Esta conjunción de factores externos a la gestión se combina y en ciertos casos tienen mucho que ver con la decisión del lanzar el plan.

Queda claro que el punto de partida de cada plan condiciona su concepción, su desarrollo, su apropiación y el resultado de los mismos.

La constitución de los equipos de trabajo

El equipo técnico debe ser conformado por personas relacionadas laboralmente con la Intendencia. Esta no es la mejor situación toda vez que de esta manera, la Municipalidad se "apropia" del proceso lo que puede resultar negativo ante la mirada de las personas que siempre tienen razón en desconfiar de la transparencia de estos procesos muchas veces teñidos de política partidaria.

Enseñanzas de la práctica

Ya mencionamos también algunas de las dificultades que surgen a la hora de implementar un plan de desarrollo local.

Los nuevos procesos de Planificación Estratégica (PE), contemplan una metodología de planificación participativa en la cual quienes son los destinatarios de las medidas de política también son parte del proceso planificador.

Esto provoca que normalmente existan muchas dudas, en especial al inicio del proceso.

En ninguno de los casos las dudas se resuelven con argumentaciones teóricas, las dudas se disipan en tanto el proceso de participación-planificación se desarrolla con signos concretos de avances e incorporación de las opiniones y acuerdos conseguidos. En tanto esa duda es superada, aparece la siguiente según la etapa de desarrollo del plan.

La duda inicial instalada en los comienzos del plan es acerca de la intencionalidad política del proyecto, el temor de los convocados a ser manipulados, el estar participando de algo que tendrá tiempos limitados de acuerdo a la estrategia política del gobierno local, su vinculación con alguna etapa eleccionaria, etc. Los argumentos suelen ser muy variados.

En todos los casos es la continuidad y el afianzamiento de estos procesos los que resuelven la ecuación, ya que más allá de las motivaciones iniciales de la puesta en marcha de estos procesos, no son desarrollos lineales por lo que suscitan cambios en las

formas de actuación de los actores incluidos el propio municipio que dio lanzamiento al plan.

Las modalidades de participación: La representación institucional

En términos generales cuando se habla de participación en los planes estratégicos se está planteando la representación de carácter institucional con las ventajas y los inconvenientes que ello supone. Se recurre a la confección de un inventario institucional el cual se suele organizar en dos bloques, un primer grupo que reúne lo más representativo de la ciudad y los que tienen mayor capacidad de transformación de la realidad. En un segundo bloque el conjunto de las instituciones de la ciudad.

Se reúnen en el grupo más reducido a las instituciones con incidencia en la opinión pública, las de mayor poder, las que tienen intervención directa en los proyectos o emprendimientos más significativos de la ciudad. Estas instituciones suelen constituir los grupos de lanzamiento de los planes aumentando el soporte institucional del proyecto. Grupos, Consejos o Juntas Promotoras son las formas que toman estos grupos. Creados por acuerdos o por ordenanzas (hay ejemplos de éxito y fracaso de ambos) son los socios principales del municipio para el emprendimiento y convocan luego a sumarse a la totalidad de las instituciones de la ciudad, a través de consejos, asambleas, acuerdo ciudadanos, etc.

Los espacios de trabajo y consenso

La modalidad que vienen llevando adelante los planes son talleres o mesas de trabajo. Estas técnicas de trabajo intenta abrir espacios de debate y apropiación a partir de documentos de base que son propuestos por los equipos técnicos.

Los tiempos para poder llegar a resultados concretos son cada vez más breves, planes que no tengan posibilidades de lograr algo parecido a algún éxito o producto satisfactorio, generan descreimiento, debilitan los niveles de participación y no se legitiman ante la sociedad y ante la misma gestión que lo sostiene.

Algunos planes están intentando resolver estas cuestiones tratando de alcanzar rápidamente acuerdos con un grupo más reducido de actores para luego ampliar y localizar la participación

institucional en el diseño e implementación de los proyectos concretos.

La necesidad de animar los procesos de participación

No obstante, las preocupaciones y búsquedas para espacios de participación y sostener los niveles de la misma es un asunto recurrente en los planes. Tareas específicamente diseñadas, con asignación de tiempos, de recursos, son puestas en marcha para concretar la participación efectiva de personas e instituciones.

Más allá de las demandas generalizadas de ausencia de espacios participativos, la apertura de los mismos no significa una movilización generalizada de las personas e instituciones. En términos numéricos apenas tentativo se estima que la convocatoria a estas actividades, como promedio en diferentes ciudades alcanza a un 25 a 30% de los convocados.

La necesidad de animar los procesos de participación, motiva a algunas reflexiones que deben ser cruzadas en todos los casos por las particularidades locales, pero podríamos citar algunos factores vinculados al tema:

- a. el decaimiento generalizado de los niveles de participación,*
- b. la falta de credibilidad en la herramienta de gestión y/o en sus impulsores,*
- c. el abordaje de temáticas de mediano plazo relegando los reclamos sectoriales.*
- d. deficiencia técnica en el diseño de las actividades de participación*

De cada una de estas afirmaciones se desprenden otra buena cantidad de interrogantes y reflexiones que completan un menú de opciones interesantes a abordar.

Las búsquedas para mejorar los niveles de representación

Ante esta conjunción de situaciones que dificultan la construcción de espacios participativos los equipos de trabajo están intentado diseñar una serie de alternativas que mejoren esta cuestión.

Entre estas búsquedas se plantean:

- a. la articulación de espacios de participación,*
- b. la representación territorial,*
- c. la representación ciudadana aleatoria*

Los ejes principales de trabajo están vinculados a contar con espacios más específicos de participación de acuerdo a las expectativas de cada sector social. Esto suponen contar con ámbitos que aborden temas de mediano y largo plazo (planes estratégicos), con otros vinculado al tratamiento de cuestiones coyunturales de corto plazo (a cargo de las áreas de gobierno: planeamiento urbano, promoción social, servicios públicos).

En la medida que se trabaja con problemática y proyectos concretos, posibles de ser ubicados geográficamente, es posible incorporar a sectores más amplios de la sociedad a través de la representación de carácter territorial.

Otra modalidad que se está incorporando en las distintas etapas del proceso, es la invitación aleatoria tomada de padrones electorales de manera de intentar incluir la opinión de los que no se sienten representados en los diferentes tipos de institución, incorporando la mirada del famoso "vecino común".

La participación del sector privado empresarial

En general puede observarse que el sector empresarial no acompaña el proceso en todo su desarrollo. Normalmente existe una adhesión importante al inicio del proceso, pero un escaso protagonismo luego.

Como bien dice Meyer en otro de sus artículos -tomado como base para el desarrollo conceptual del proceso de planificación sistémica., Una cierta conducta especulativa sigue esperando que el Estado realice los primeros movimientos y asuma los mayores

riesgos. A partir de la definición de estos espacios seguros el sector privado comienza a tener un papel algo más protagónico.

Por otra parte estos sectores empresarios, si bien acompañan y animan los procesos de planificación, en pocos casos han aportado económicamente para sostener los mismos, dejándolo todo en manos del gobierno local.

En las etapas de implementación y gestión estratégica se observa cierto agrupamiento de estos sectores alrededor de los proyectos que más interesan desde un punto de vista corporativo, dejando de lado la visión global del plan y aquellos otros proyectos que hacen a un modelo de desarrollo.

La participación de la propia gestión de gobierno

Las actitudes de la gestión con respecto al plan varían de acuerdo a la etapa de desarrollo en que se encuentre el mismo. Desde la adhesión total en los inicios con un nivel importante de decrecimiento en la medida que los temas del plan avanzan sobre las formas tradicionales de gestión y sobre temáticas específicas que fueron parte de los cotos de caza de estas áreas.

El proceso inverso lo recorren aquellas áreas de la gestión vinculadas a la innovación que en la medida que el plan avanza visualizan a un nuevo actor con el que dialogar y sostener mejor las instancias de cambios en el modo de gestión municipal.

La situación particular de los planes en cuanto a su vinculación con la gestión de gobierno dificulta la percepción de los actores. Los planes estratégicos no son el plan del gobierno local, pero se realiza por su iniciativa y sostenido por sus recursos; los planes estratégicos intentan ser el plan de la ciudad, pero la ciudad no lo sostiene ni tiene a su cargo los equipos técnicos operativos. De este cruce surge una lectura a veces confusa. Para algunas áreas de la gestión el plan está más afuera que adentro, no opera como un incondicional, es más, en ocasiones acuerda con los "supuestos enemigos" de la misma. Mientras tanto para afuera, si bien es aceptado como un intento de construcción del plan de la ciudad, está presente la idea de que en última instancia el plan operará funcionalmente a la gestión. En este punto radica su fortaleza y su

debilidad, que de acuerdo a cada coyuntura opera en uno u otro sentido.

Un ejemplo practico

Como antes dijimos, la tarea que nos hemos propuesto no contempla solamente el desarrollo de un cuerpo teórico, sino también llevar a cabo acciones que permitan analizar empíricamente parte de la metodología antes expuesta, especialmente en cuanto se refiere a los sistemas de planificación participativa en el marco de un Plan de Desarrollo Sistémico y orientado desde la misma base social.

La primera actividad de un plan de desarrollo local parte necesariamente de la sensibilización de los actores locales. Esta tarea se llevo a cabo en el marco del presente trabajo en la Ciudad de Villa Maria donde se venían desarrollando tareas en este sentido por parte de un grupo de técnicos pertenecientes a la Intendencia local.

Actividades desarrolladas

Las actividades iniciales estuvieron enfocadas especialmente a lograr la adhesión al plan de referentes claves de la sociedad. La Ciudad venia de una experiencia frustrada, un plan anterior que quedo inconcluso, que hizo muy difícil lograr que la comunidad vuelva a creer en este tipo de procesos. Esta adhesión no se logro planamente en ninguna etapa del proceso.

El primer taller informativo se convoco en la cede del Colegio de Arquitectos de Villa Maria. Vale mencionar que la intención de los técnicos no era tanto presentar esta actividad como el gran plan de la Ciudad, sino que la idea era ir generando interés a partir de la realización de procesos puntuales centrados en los principales ejes de desarrollo. La elección del Colegio de Arquitectos tuvo que ver con el hecho de que se tenia en mente iniciar el proceso trabajando sobre el eje Urbano ambiental.

Dado que la convocatoria no fue lo suficientemente amplia, se precedió a mantener un alarga charal de sensibilización con los presentes durante la cual se pusieron de manifiesto los aspectos más importantes del trabajo participativo. Se hizo mucho hincapié en las diferencias de implementación que se estaba proponiendo

para diferenciar convenientemente esta experiencia de la anterior ciertamente frustrante para los participantes, ya que en aquella ocasión no se tomo en cuenta suficientemente la opinión de los participantes. El trabajo final fue mas una elaboración de gabinete que un trabajo de los vecinos.

La conversación resulta ampliamente positiva ya que al finalizar la reunión no solamente la mayoría de los presentes había cambiado su opinión respecto al tema de la planificación participativa sino que también se constituyeron a instancias de los coordinadores en un comité de promoción del plan.

Este comité inicia allí mismo sus acciones realizando un listado de las instituciones que deberían ser invitados a participar de los talleres a realizarse y una asignación de responsabilidades entre los presentes para convocar a las mismas.

Esta estructura de instituciones a convocar y quienes se constituyeron en responsables de la misma es la siguiente

¿Quiénes deberían estar?

¿Quién convoca a quién?

Colegio de Ingenieros y otros	Municipalidad (Equipo Técnico)	Universidad Tecnológica
<i>Colegios Profesionales</i>	<i>Dto. Ejecutivo</i>	<i>Educación inicial, primaria, secundaria, terciaria</i>
<i>AERCA</i>	<i>Organismos, servicios públicos. EPEC. ECOGAS, Coop. 25 de Mayo, Multivisión, Telecom..</i>	<i>Gremios</i>
<i>Medios de Comunicación</i>	<i>Transito</i>	<i>Universidades Nacional y Tecnológica.</i>
<i>Gremios</i>	<i>Bomberos Policía</i>	<i>Partidos Políticos.</i>
<i>Transportistas</i>	<i>ONG ambientalistas y otras</i>	
<i>Centro de Empleados de Comercio</i>	<i>Centros Vecinales</i>	
	<i>Salud Publica Privada</i>	
	<i>Dto. Legislativo</i>	

Paralelamente se realizan varias reuniones con el equipo técnico y representantes del gobierno y Universidad Nacional. También se redacta un acta de compromiso para ser firmada por todos los integrantes del comité de promoción anteriormente mencionado.

En el marco de una reunión general con el comité de promoción, se firma el acta de compromiso y se revisa la nomina de instituciones a ser convocadas. También se ratifica a los responsables de dicha convocatoria.

Previo al primer taller de diagnostico sobre aspectos Urbano ambientales, se acuerda el lugar para el desarrollo del taller que queda establecido en los predios de la Universidad Nacional de Villa Maria. También se mantiene una conversación con un representante del ejecutivo a quien se le brindan detalles sobre el proceso

Durante la reunión se acordó lo siguiente:

- 1. Mayor difusión del proceso*
- 2. Incorporación de nuevos técnicos al equipo técnico, especialmente un comunicador social, y otros relacionados con el área económica y social.*
- 3. Redefinir la dedicación de los actuales miembros*
- 4. Destinar un lugar específico para el plan.*

Finalmente conjuntamente con el equipo técnico se instrumento el siguiente plan de actividades:

Pre -Diagnostico, aspectos urbano-ambientales

- Confeccionar un listado de informantes claves*
- Visitarlos. Entregarles la parte del documento que contiene los problemas críticos detectados y solicitarles agreguen los que crean convenientes.*
- Con esa información se elaborara un árbol de objetivos y en una reunión posterior se legitimara con las personas que participaron del taller y los informantes claves.*
- En esa misma reunión se le solicitara a los asistentes que, en función del árbol de problemas, propongan ideas de proyectos, según una plantilla que se entregara.*

- *En ese mismo momento se fijara una fecha para la entrega de las planillas y una fecha para una próxima reunión donde se darán a conocer las ideas de proyectos propuestas. En esa reunión se podrán conformar comisiones que profundicen las ideas proyectos propuestas y fecha de entrega.*
- *Se convocara a una última reunión para presentar un documento con los avances en la formulación de proyectos y para su evaluación y priorización.*
- *Por ultimo se conformara una comisión que promueva la evaluación final de los proyectos priorizados, y su puesta en marcha.*

Primer taller de diagnostico

Durante dos jornadas de trabajo se procedió a desarrollar un taller destinado a identificar los aspectos Urbano Ambientales clave de la Ciudad.

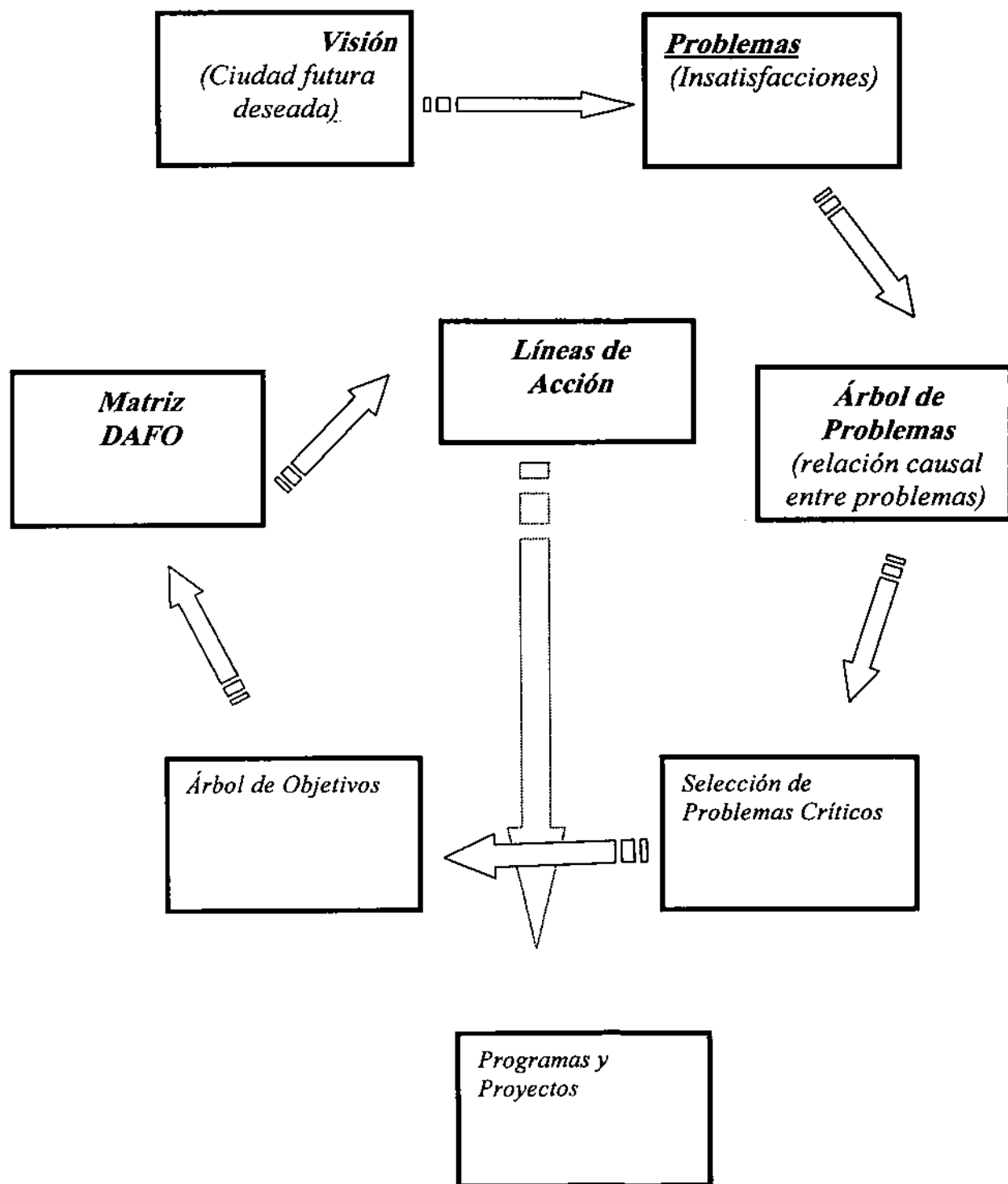
Este taller se transcribio y se agrega ya que permite identificar los pasos y la estructuras de un proceso participativo de planificación en el marco del desarrollo del plan local.

Presentación

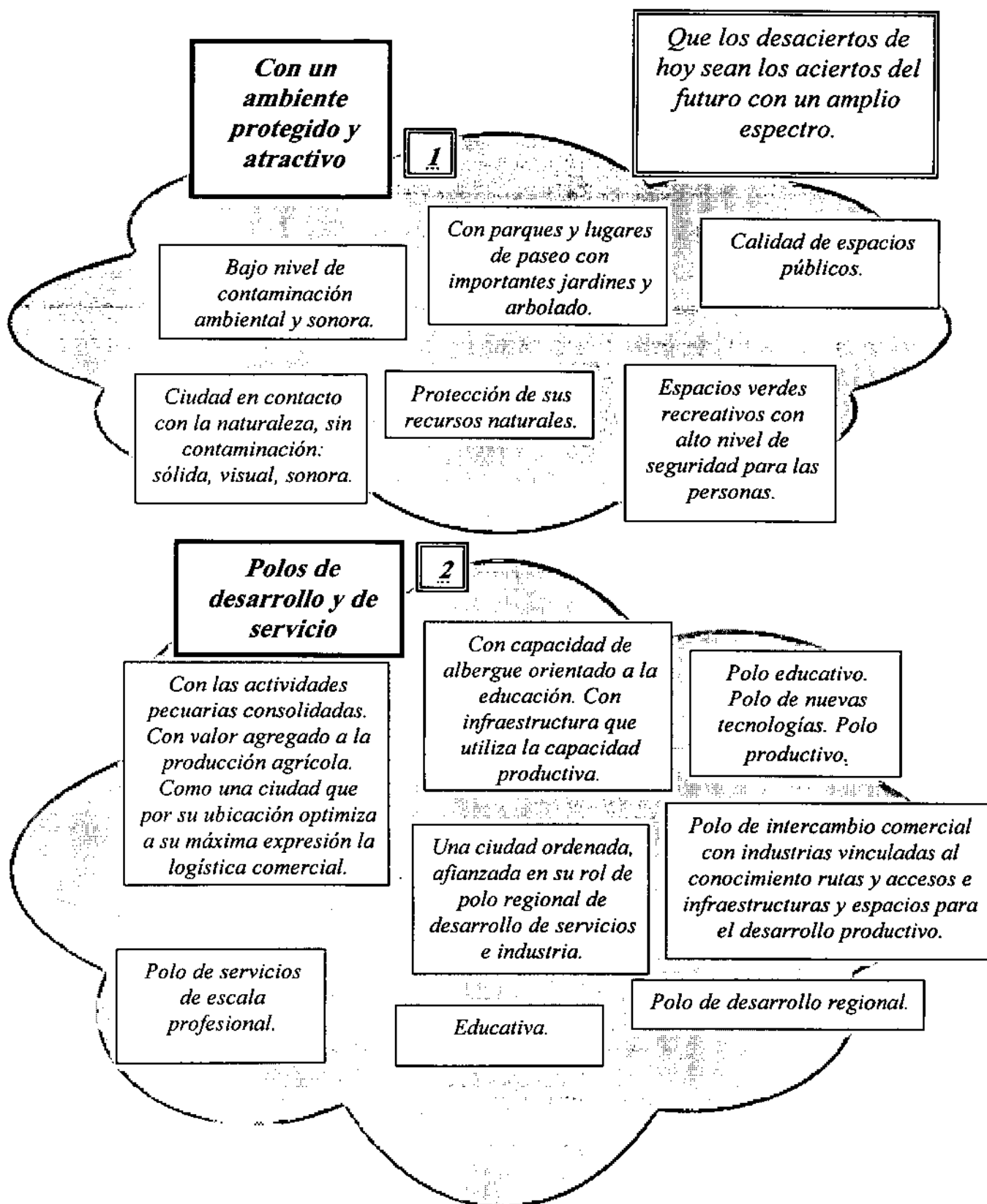
Nombre y Apellido	Institución y Cargo	Para que este taller sea productivo:	
		¿Qué debemos evitar?	¿Qué debemos lograr?
Ricardo Castro	Equipo Técnico Plan Orden	Temas particulares Monopolizar la palabra Quedarnos callados	Consenso
Alberto Lafanzi	Auditor General	Discusiones personales	Definir con precisión a donde queremos llegar. Establecer con claridad los objetivos
Otto Wester	Concejal Pte. Bloque Unión por Córdoba	Discutir entre nosotros No confundir objetivos con acciones	Debemos lograr llegar a un acuerdo para que el o los proyectos lleguen a término.
Ángel G. Álvarez	Centro Vecinal B. San Martín Presidente	Dispersión Debates excesivos de la coyuntura Demasiado tiempo de reunión	Ideas compartidas y generales.
Edith Cortez	Centro Vecinal B. San Justo Presidente	Plantear problemas cotidianos (arreglos de calles, luz, etc.)	Participación Acción Ver la realidad
Daniel A. López	Dir. Participación Vecinal	La ausencia de determinadas instituciones	Definir líneas de acción para la concreción de los objetivos.
Claudia Torasso	Municipalidad Planeamiento Urbano de Colegios de Arquitectos	Evitar: quedar en el camino y no llegar al objetivo Intereses sectoriales (personales, partidarios, etc). Insumir mucho tiempo para quienes aportan ad honorem	Lograr: eficiencia en el uso del tiempo Involucrar opiniones de los actores de la comunidad. El resultado, aunque sea parcial o en algunos aspectos.
Marina Crescimbeni	Área Ambiente Municipalidad	No lograr los objetivos	Líneas de acción y el compromiso del Poder Político y las instituciones.
Elizabeth Palacios	Dirección de Vivienda Inst. Municipal de la Vivienda	Distracción y desatención	Identificar algunas (pocas) líneas de desarrollo del taller y del trabajo. Proponer algunas tareas posteriores

			concretas.
Barbosa Maria	Municipalidad Funcionaria Área Atención al Vecino	Debemos evitar ser negativos a los nuevos proyectos.	Conocimiento y entendimiento de lo entablado.
Jorge Videla	Agencia de Desarrollo Req. Productivo Gerente	Extendernos en los comentarios que estén fuera de tema.	Integrar conocimientos
Pedro Menard	Colegio Ing. Civil Comisión Directiva – Tesorero	Problemas particulares	Consenso en proyectos a mediano y largo plazo.
Andres Perassi	Centro Vecinal B. Parque Norte Presidente	Temas de problemática diaria. No dialogar individualmente.	La participación. Ser concreto. Ser conciso. Ser visionario. Escuchar lo que otros dicen.
Horacio Monge	IPEM N. 56 Docente	Dispersión	Conocimiento para elaborar proyectos concretos.
Jorge Soria	Colegio de Ingenieros Civiles	El individualismo y la predisposición para acordar.	La mayor cantidad de aportes. Consenso para llegar al objetivo.

Programa del Taller



¿Cómo me gustaría ver a Villa Maria en sus aspectos Urbano – Ambientales en tres años



Visión

¿Cómo me gustaría ver a Villa Maria en sus aspectos Urbano – Ambientales en tres años

**Con una
identidad**

3

Sea una ciudad que atraiga el interés regional, nacional e internacional por una razón con identificación Recreativa – educativa.

**Urbanísticamente
e ordenada**

4

Infraestructura de tránsito vehicular y peatonal que incentive el orden.

Zonificada adecuadamente.

Con tránsito ordenado.

Una ciudad ordenada donde sea placentero vivir.

Una ciudad ordenada urbanísticamente.

Una ciudad que comience a crecer hacia arriba (con edificios)

Distribución estratégica en cuanto a lo comercial, industrial, turístico, educativo, social, etc.

**Con
desarrollo
integral de las**

5

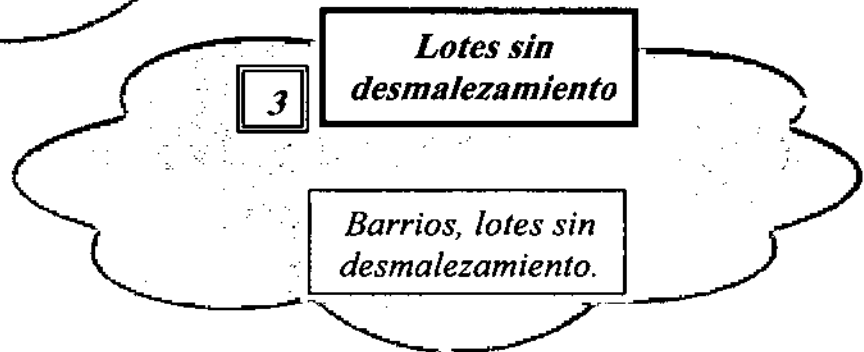
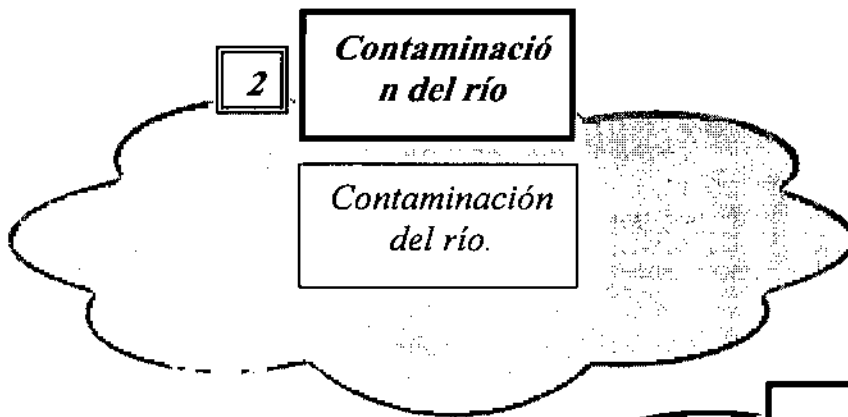
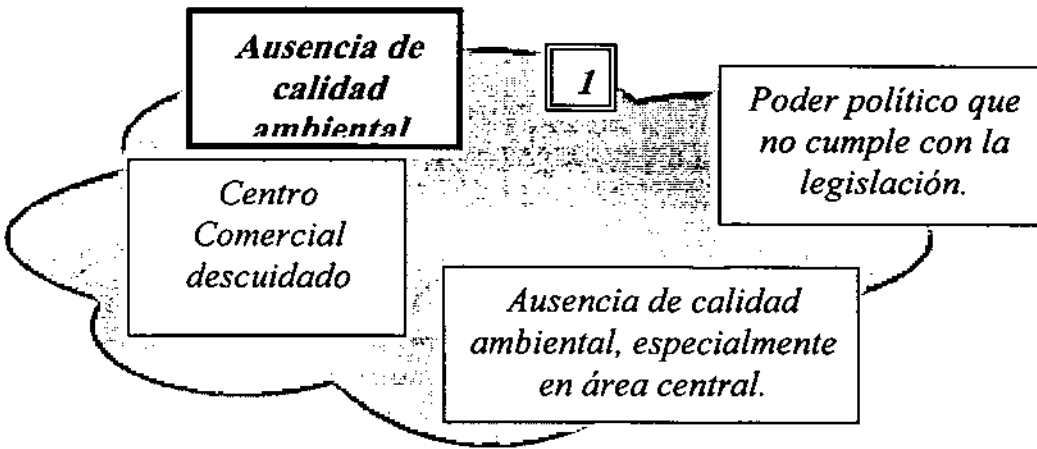
Que permita el desarrollo de las personas.

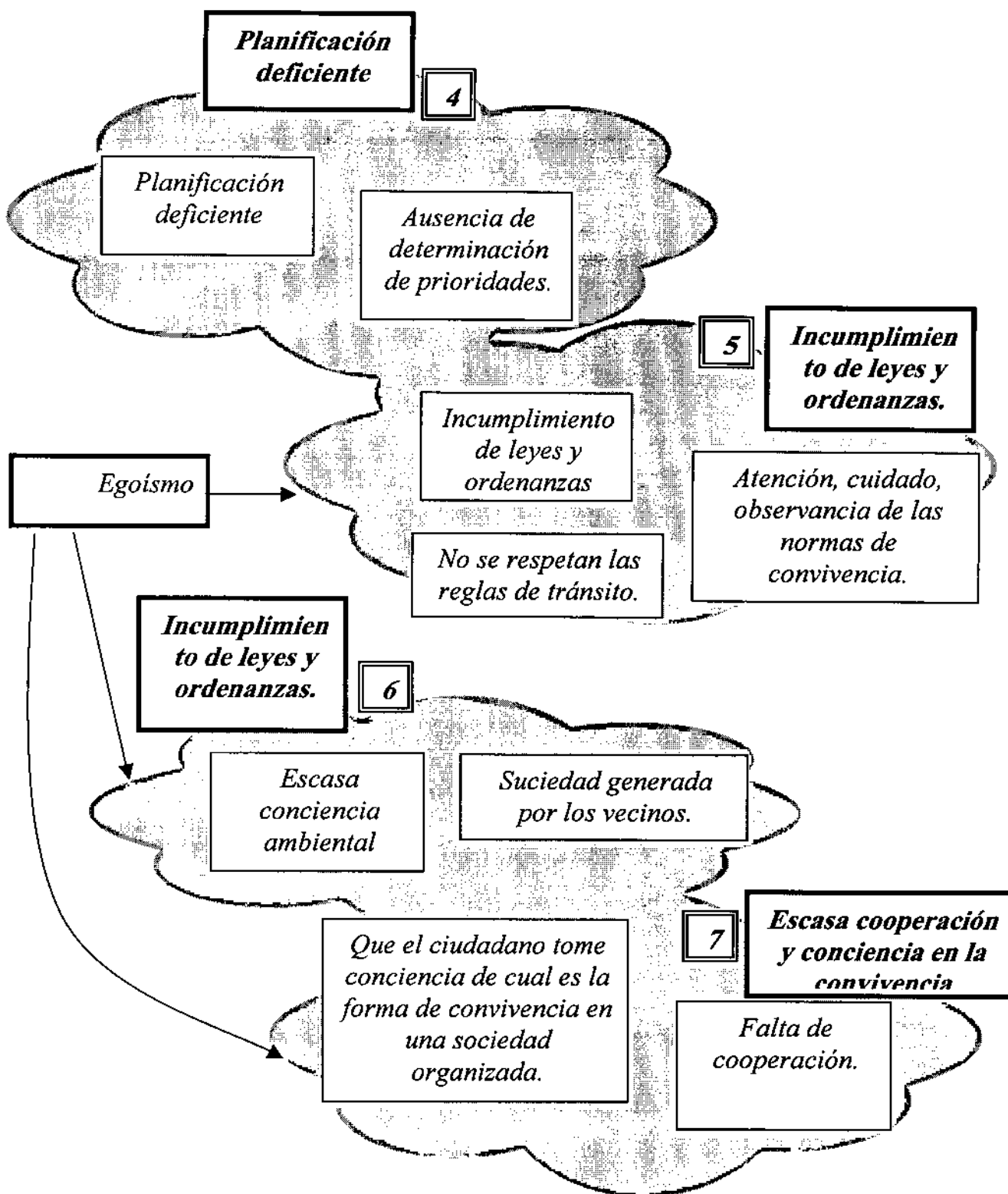
Con mayores oportunidades para su gente.

Con pleno empleo, contención social, con un proyecto regional.

Fabricas (para fomentar empleo)

¿Cuáles son los principales problemas?





¿Cuáles son los principales problemas?

Escaso consenso en la visión entre el poder de decisión y la sociedad.

8

Visualizar solo desde un punto de vista.

La sociedad y el poder de decisión no tienen una misma dirección en la

Carencia de herramientas concretas para consensuar intereses políticos y sociales en función del bienestar de toda la comunidad.

9

Deficiente infraestructura en los accesos a la ciudad

Deficiente infraestructura en los accesos a la ciudad.

10

Deficiente mantenimiento de la costanera

Deficiente mantenimiento de la costanera.

11

El tránsito pesado en la ciudad

El tránsito pesado en la ciudad

Problemas de tránsito.

12

Inseguridad en instalaciones en baja tensión y juegos para niños

Inseguridad en instalaciones en baja tensión y juegos para niños.



Objetivo:
Planificación
eficiente (1)

Matriz DAFO

Pausa Reflexiva

Debilidades	Fortalezas	Oportunidades	Amenazas	Líneas de Acción
Nos resistimos a utilizar la planificación como método	RR.HH capacitados	La crisis	Cambios de gobierno	Involucrar personas e instituciones en el trabajo de planificación.
La planificación se toma como pérdida de tiempo.	Reconocimiento de la planificación como método de trabajo.	Consenso social	Resistencia a los cambios.	Gestión de conocimiento.
La problemática coyuntural no permite planificar.	Contamos con bases de datos e infraestructura.	Acceso a financiamiento	Coyuntura social.	Concientización de la eficiencia de la planificación.
La ansiedad por los resultados no permite planificar.	Contamos con recursos legales y tecnológicos.	Los planes laborales	Faltan políticas de estado.	
Falta trabajo en equipo.				
Escasez de recursos para formar equipos.				

Objetivo:
Mecanismos de control son instrumentados (13)

Matriz DAFO

Debilidade s	Fortaleza s	Oportunidades	Amenazas	Líneas de Acción
Ordenanzas obsoletas.				
Ausencia de mecanismos concretos de intercambio entre el tercer sector y el gobierno municipal.				

Evaluación

¿Cómo me sentí?	¿Qué sugerencias hago?	¿Qué me aportó?
Bien	Hace falta mayor participación	Una nueva experiencia participativa
Muy bien.	Realizar en menos horas o mas etapas.	Vínculos, intercambio de conocimientos. Relaciones y puntos de vistas distintos, con aporte a mi conocimiento.
Cómodo, integrado.	Desconozco las líneas de acción concretas y de seguimiento para el logro de objetivos.	Una forma o método para sacar a luz conclusiones ocultas.
Cómodo.	Debe procurarse ampliar la representación de la sociedad de Villa Maria.	Intercambio de ideas.
Muy bien.	Avanzar en la etapa de programas y proyectos.	Sistematización. Análisis desde distintas perspectivas.
Bien.	Las jornadas de trabajo no deben ser tan extensas.	El conocimiento de nuestras debilidades y fortalezas.
Bien.	Ampliar el objeto de análisis.	Posibilidad de organizarme en mis actividades, realizando un análisis de las situaciones.
Cómodo.	Otro taller tiene que ser en dos etapas.	Ordenó mis conocimientos.
Bien.	Prosecución inmediata.	Nuevas ideas sobre las cuales reflexionar. La posibilidad de intercambiar pensamientos.
Cómoda, con un poco de frío.		Apertura, conocimientos, visualización de problemas y posibles soluciones.
Motivada.		Ver como ven a la ciudad los demás.

2º ETAPA: LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA LOCAL,

Para la implementación de acciones de intervención útiles es necesario apelar a la vigencia de la llamada Economía Social o Tercer Sector de la Economía, como elemento capaz de poner en juego capitales nacionales en la recuperación del aparato productivo.

También Sostenemos que no es posible desarrollar una planificación eficiente sino se cuentan con herramientas metodológicas adecuadas, y dentro de estas, aquellas que promuevan la discusión participativa, involucrando a los actores en las decisiones que se adoptan.

El aplicar metodologías participativas permite que los proyectos a ser llevados adelante tengan el consenso necesario que les sirva de apoyo sustantivo a la hora de ser implementados.

Esto es aún mas cierto en los ámbitos locales donde la cercanía de las fuerzas sociales del ámbito gubernamental permite generar fluidos canales de comunicación.

Concepto de Desarrollo Local

Previo al tratamiento de las metodologías de planificación del desarrollo local a nuestro alcance, tenemos que definir que se entiende concretamente por desarrollo local.

En un trabajo elaborado por Augusto De Franco¹⁶ hay una cita de Anthony Giddens que nos parece sumamente apropiada para iniciar esas reflexiones:

"Los programas convencionales de reducción de la pobreza deben sustituirse por aproximaciones más eficaces centradas en la comunidad que permitan una participación más democrática. La formación de comunidades fomenta las redes de apoyo, el espíritu de iniciativa y el cultivo del capital social como medios para renovar económicamente las comunidades de renta baja. La lucha contra la pobreza requiere una inyección de recursos económicos más encaminada a apoyar la iniciativa local".

Más abajo De Franco plantea entre otros los siguientes interrogantes: ¿Por qué necesitamos de desarrollo local en una época de globalización? y ¿Por qué, a fin de cuentas, el desarrollo local?

A continuación se transcriben algunos de los conceptos mas importantes de este artículo ya que presentan el marco adecuado para introducirnos en el concepto de desarrollo local, y poder también investigar acerca de la expresión mas adecuada para presentar el diagnostico que antecede al plan de desarrollo.

"Es razonable suponer, dice De Franco, que antes de cualquier cosa, quien pretenda abordar el tema propuesto por el título de este artículo explique qué entiende por Desarrollo Local Integrado y Sostenible (abreviadamente, DLIS), expresión que, desde inicios de 1997, cada vez se utiliza con mayor frecuencia..."

"Así pues, prosigue luego, comenzaremos por la pregunta que, casi de forma obvia, se realizará cualquier lector. Esta pregunta puede plantearse de la siguiente forma:

¹⁶ Por qué Precisamos de un Desarrollo Local Integrado y Sostenible?
Por Augusto de Franco

¿Por qué precisamos de desarrollo local en una época de globalización?

De Franco se contesta "...a pesar de que la globalización predomina en nuestra sociedad contemporánea, hoy en día se presta cada vez más atención al desarrollo local. Las visiones de las personas e instituciones acerca de ambos procesos pueden clasificarse en dos grandes campos: el campo de aquellos puntos de vista que no cuestionan el patrón actual de desarrollo y el campo de los que cuestionan dicho patrón. En el primero de estos campos se sitúa el punto de vista predominantemente económico, de inserción competitiva.

Consiguientemente, muchas personas e instituciones, gubernamentales y no gubernamentales, que se dedican al desarrollo local trabajan, predominantemente, con la idea de desarrollo económico local.

Promover el desarrollo local es una idea antigua que ahora se ve reforzada, paradójicamente, por el proceso de globalización en curso. La globalización va, pues, creando necesidades de formación de identidades y, en consecuencia, de diferenciación de sectores y de localidades. En algunos casos las localidades son mercantilizadas, en el sentido de que son obligadas a vender ciertos productos típicos.

Un pequeño actor puede entrar en el mercado globalizado desde que se valore y se reconozca su peculiaridad. El mercado globalizado es capaz de promover al artesano de Bali, los productos de Baviera o la Emilia Romagna. Como hemos dicho, esta dinámica es la impuesta predominantemente por la economía.

Para esta visión del desarrollo local, se trata de fomentar una estrategia que posicione ventajosamente a determinados espacios socio-territoriales en el mercado globalizado. De esta forma, antes de nada, hace falta que exista un ámbito económico globalizado que permita a los emprendedores productivos situarse en localidades determinadas.

Además, parece que nuestras demandas de eficiencia y eficacia para el sistema productivo exigen, en cierto modo, una reafirmación de la dimensión local. En primer lugar, la rigidez y, al mismo tiempo, la flexibilidad requeridas por el nuevo paradigma tecno-económico

En segundo lugar, la diversificación socioespacial de los mercados y de los factores de producción necesarios para el funcionamiento de un sistema complejo de consumidores, productores, trabajadores, infraestructuras, regímenes normativos diferentes que, por ser diferentes, pueden encajar en diversas partes del mismo sistema, evitando que la convergencia de múltiples disputas en un mismo ámbito global indiferenciado acarree el agotamiento de las posibilidades económicas. En tercer lugar, la descentralización de los procesos de gestión, pues una economía cada vez más oligopolizada contraería inmensas dificultades de coordinación.

Hay quien afirma que "las causas de la diferenciación espacial son el producto de la lógica desigual que sigue la dinámica económico-financiera, así como de la profundización de la división geográfica del trabajo. Diferenciación es sinónimo, en este caso, de competencia y desigualdad, donde lo importante es ofrecer mejores condiciones para atraer o retener nuevas inversiones, que frecuentemente se expresan por medio del antagonismo y de la exclusión de unos con relación a otros, produciéndose al final ganadores por un lado y perdedores por otro" (Albagli, 1998).

En esta línea, a veces se tiene la impresión que una parte de las personas que tanto enfatizan en el desarrollo local sobre todo piensan en una estrategia para complementar la necesaria globalización.

Estas visiones, que enfatizan al máximo el papel del factor económico en los procesos de desarrollo local, considerándolo su principal determinante, se sitúan en el extremo de aquel campo que no cuestiona los patrones actuales de desarrollo local. Estas visiones no se cuestionan si los patrones actuales de producción y de consumo son compatibles con la vida de las generaciones futuras. Tampoco se inquietan por que el crecimiento económico pueda por sí solo aumentar simultáneamente el número de ricos y el número de pobres, manteniendo o ensanchando las distancias entre ellos. Tampoco sospechan que la renta permanecerá concentrada en cuanto a riqueza a no ser que el poder y el conocimiento se democraticen. Asimismo, estas visiones – minoritarias, es bueno que se diga, entre los que apuestan por el desarrollo local– constituyen un ejemplo extremo de aquellos puntos de vista que no consideran necesario reformular el patrón actual de desarrollo local.

La mayor parte de las visiones que, de manera subjetiva, no cuestionan el patrón actual de desarrollo no son tan extremas. Es cierto que enfatizan el factor económico en cuanto reconocen que existe un nuevo fenómeno económico, producido por la globalización en curso, que puede y debe verse acompañado por una nueva organización económica que responda a las exigencias de cambio estructural y que explore las potencialidades locales promoviendo la distribución del progreso técnico-productivo en una era post-fordista. Pero la mayor parte de este tipo de visiones busca medios para la humanización de algunas consecuencias deshumanas o deshumanizantes del patrón de desarrollo que no cuestionan explícitamente. Dichas visiones, pretenden fomentar un tipo de crecimiento económico que aproveche con mayor eficacia los recursos endógenos existentes en una zona determinada, tanto para crear empresas como para mejorar la calidad de vida de la población allí residente, contribuyendo así a la superación de la pobreza.

De cualquier modo, independientemente del juicio que se pueda hacer del fenómeno económico, éste ha conferido una nueva dimensión al desarrollo local.

Sin embargo, la globalización apunta hacia lo local no sólo por los motivos económicos *strictu sensu*, derivados de la creciente importancia atribuida a la diferenciación entre localidades como mercados y como ámbitos productivos capaces de articularse en redes. En términos culturales, por ejemplo, también se ha desencadenado un aumento de la diferenciación y de las complejidades, en vez, como se podría suponer a primera vista, de reforzar únicamente las homogeneidades o las uniformidades (Wallerstein, 1991). Como señala Harvey, "las identidades vinculadas al lugar se vuelven más importantes en un mundo donde disminuyen las barreras espaciales al intercambio, al movimiento y a la comunicación" (Harvey, 1993).

En parte debido al reconocimiento de estas otras dimensiones extra-económicas del desarrollo local, existen personas e instituciones gubernamentales y no gubernamentales que adoptan visiones situadas en el otro campo de la concepción del desarrollo local. Visiones que no desconsideran la necesidad de desarrollar lo local desde un punto de vista económico, ni las exigencias y las posibilidades del mercado –a nivel local, regional, nacional y global-

, pero que no subordinan todas las dimensiones del desarrollo a la dimensión económica. En consecuencia, no consideran que la racionalidad del mercado deba orientar todos los esfuerzos de promover el desarrollo local.

Estas visiones más sistémicas cuestionan el patrón actual de desarrollo local y consideran necesario repensarlo.

Dichas visiones se fueron formando a partir de la integración de varias contribuciones, que van desde la experiencia de comunidades alternativas, pasando por el movimiento socio-ambiental, hasta las llamadas asociaciones de ciudadanos.

Es cierto que las comunidades alternativas surgidas en los años sesenta en ambos lados del Atlántico no duraron mucho. De igual manera, también es cierto que estas comunidades dejaron una cierta "tradición" que, hoy en día, se traduce en múltiples esfuerzos organizados con el propósito de desarrollar relaciones económicas cooperativas, la tecnología apropiada, la agricultura orgánica, la salud holística, la espiritualidad y las relaciones personales, el cambio de paradigmas y formas democráticas más participativas de gestión política, administrativa y de control social.

Tal vez, la contribución más significativa a la formación de las nuevas visiones del desarrollo local que cuestionan el actual patrón de desarrollo -sobre todo los patrones insostenibles de producción y de consumo aún vigentes – provenga del área medioambiental.

Desde el Club de Roma hasta "Eco-92" veinte años después, se han introducido varios componentes nuevos a las reflexiones sobre el desarrollo que podemos sintetizar mediante el concepto general de sostenibilidad.

En estas dos últimas décadas, en parte inspiradas por el conocido dicho atribuido frecuentemente a John Lennon –"Pensar Globalmente, Ayudar Localmente"– se han desarrollado numerosas experiencias de comunidades alternativas, de reflexiones y de prácticas puntuales sobre otro tipo de desarrollo, ambientalmente seguro y eco-socialmente equilibrado, un desarrollo capaz de generar las condiciones para la sostenibilidad de nuestra propia sociedad humana en el marco de un nuevo contrato social y de un nuevo "contrato natural".

En el plano teórico, trabajaron con esta perspectiva únicamente los llamados "ecologistas" o medioambientalistas, así como toda una generación de economistas heterodoxos y otros teóricos, así como más de una centena de investigadores que buscaban o están buscando una alternativa a la "economía del crecimiento". Estos teóricos buscan un cambio en la visión de la economía que, además del volumen de producción, adopte otros criterios como la calidad de vida, substituyendo la "lógica" intra-económica por una definición ética de las prioridades. Asimismo, conviene establecer otros indicadores de desarrollo (humanos y sostenibles) no basados únicamente en el crecimiento material de la producción.

Otra vertiente en la que también se gestaron ciertos elementos de las nuevas visiones del desarrollo local surgió en las organizaciones de la sociedad civil que pasaron a trabajar en la idea de ciudadanía en un sentido amplio, enfrentándose al fenómeno de la exclusión social.

En esta línea, algunas personas e instituciones comenzaron entonces a apuntar la necesidad de desarrollar experiencias ciudadanas que, sin perder de vista el objetivo de garantizar y mejorar la vida de las personas, captasen las carencias humano-sociales básicas como un todo y actuarasen, desde varios frentes, de modo integrado y convergente.

Fue creciendo la convicción de que era preciso que las asociaciones de ciudadanos incidieran sobre los colectivos excluidos, estableciendo espacios ético-políticos alternativos de desarrollo local a escala humana. Es decir, de personas capaces de desarrollar efectivamente aquellos lazos de solidaridad que pueden ayudar a mejorar sus vidas.

Más recientemente, las reflexiones de varios teóricos contemporáneos de las áreas de la sociología, la política, la antropología social, la geografía y el urbanismo, sobre poder local y políticas públicas, la formación de identidades socioculturales locales, el hábitat como totalidad sistémica, en fin, sobre el surgimiento de nuevos espacios de vivencia integral y socio-productivos que han introducido nuevos conceptos que permiten un trato más sistémico de la cuestión local.

Los gobiernos, por su parte, también van cambiando su manera tradicional de abordar el problema, incorporando en sus estrategias

y en sus programas ideas de descentralización, articulación, convergencia y fortalecimiento de determinadas asociaciones locales, asumiendo las necesidades de competitividad del empresariado y de participación de la sociedad civil.

Lo mismo puede decirse de ciertas agencias nacionales y transnacionales de ayuda y colaboración al desarrollo que van procurando, mediante debates y estímulos concretos, económicos inclusive, incentivar la implementación e inducir a la generación de proyectos locales que incorporen objetivos de sostenibilidad, racionalización e integración de las asociaciones, multi y trans-sectoriales, en la formulación e implementación de las políticas y los programas.

Al mismo tiempo, están surgiendo cada vez más organizaciones de carácter no gubernamental orientadas especialmente a la innovación social, es decir, al desarrollo de nuevos diseños de políticas públicas y de nuevos modelos socioeconómicos de carácter local.

Por último, gracias a las nuevas formas de gerencia y los nuevos métodos y tecnologías de producción que están surgiendo, en especial la adopción del concepto de emprendedor por el sector público estatal, así como a la introducción de enfoques socioambientales en contrapartida a los economicistas, se van incorporando nuevos parámetros para la realización y el avance de experiencias de desarrollo local. De esta forma, se contribuye a aumentar la calidad de las políticas, de los programas y de las acciones emprendidas, estimulando a su vez la entrada de nuevos actores empresariales en este tipo de actividades.

Lo que hoy se llama Desarrollo Local Integrado y Sostenible es una definición amplia de varios tipos de procesos de desarrollo local. Lanzada institucionalmente en 1997 por el Consejo de la Comunidad Solidaria, esta expresión fue adoptada por la mayoría de los actores brasileños dedicados al desarrollo local. Actualmente la utilizan tanto aquellos que continúan enfatizando o dan un papel determinante y exclusivo al factor económico, como aquellos que tienen una visión más sistémica del proceso de desarrollo (p.e. los que trabajan en la llamada Agenda 21 Local). Es decir, tanto aquellos que no están tan preocupados en encontrar alternativas al patrón de crecimiento aún prevalente, como aquellos que, por diversos motivos, sí cuestionan dicho patrón.

Partiendo de las evidencias sobre los límites socioambientales de los patrones actuales de producción y de consumo, la llamada vertiente sostenibilista, para la cual "lo local actúa como elemento de transformación socio-político-económico, representando un locus privilegiado para nuevas formas de solidaridad y asociación entre los actores, en que la competición cede espacio a la cooperación. Lo local representa, en este contexto, una frontera experimental para el ejercicio de nuevas prácticas (Becker, 1997) y para el establecimiento de redes sociales basadas en nuevas territorialidades que confronten las exigencias impuestas por los problemas de ámbito global, que dependen, en gran medida, de las intervenciones que se realizan a nivel local. Lo local constituye así un espacio de articulación –o de síntesis– entre lo moderno y lo tradicional, mostrando posibilidades de generar, a partir de las sinergias producidas por estas interacciones, soluciones innovadoras para muchos de los problemas de la sociedad contemporánea" (Albagli, 1998).

Existen aún otro tipo de visiones que pretenden cuestionar el patrón actual de desarrollo. Es la gente, por ejemplo, que confunde el fenómeno objetivo de la globalización con las visiones subjetivas del mundo de aquellos que dirigen las corporaciones transnacionales que están a la vanguardia del proceso de globalización de la economía mundial. Y, puesto que sus visiones del mundo no concuerdan con las de las multinacionales, se oponen a la globalización.

A su vez, existen otros que piensan que la globalización actual no comporta novedad alguna. Al igual que un conductor con los ojos pegados al retrovisor, argumentan que la civilización ya pasó por múltiples globalizaciones y que ésta actual, no es sino una más, similar por ejemplo a aquella que se produjo a finales del siglo V de nuestro milenio con la expansión de la navegación. Sin embargo, estas corrientes no se dan cuenta que ahora se trata de un nuevo fenómeno: la globalización de nuestros días es una globalización a tiempo real, que intensifica las "relaciones sociales a escala mundial, que liga a las localidades distantes de tal manera que los acontecimientos locales son modelados por los eventos que ocurren a millas de distancia y viceversa. Es un proceso dialéctico porque tales acontecimientos locales pueden globalizarse de manera inversa a las relaciones distanciadas que los modelan. La transformación local es tanto parte de la globalización como una

extensión lateral de las conexiones sociales a través del tiempo y del espacio" (Giddens, 1991).

Así pues, en nuestra opinión, tanto un proceso globalizado como otro local es víctima, por así decirlo, de la dinámica global, sobre la cual nadie tiene ningún control, pero sobre la que se puede influir. Por eso, tal vez algunas personas comenzaron a hablar de glocalización para referirse a este proceso que avanza simultáneamente por dos caminos opuestos y aparentemente contradictorios: el global y el local.

Lo relevante aquí es que para todos los puntos de vista mencionados, tanto si cuestionan o no el patrón actual de desarrollo, existen razones para hablar de desarrollo local, sobre todo en una época de globalización".

Luego de este análisis relativo a la primera cuestión planteada, el autor continua tratando de dejar claro que se entiende por desarrollo local, para lo cual parte del siguiente interrogante:

¿Qué es, a fin de cuentas, el desarrollo local?

"Actualmente, en cierta forma, todo el desarrollo es local, tanto sea en un distrito, en una región, en una microregión, en un país o en una región del mundo.

La palabra local, tal como la utilizamos en esta nota, no es sinónima de pequeño ni alude necesariamente a diminuto o reducido. El concepto de local adquiere, pues, una connotación de algo socio-territorial que pasa a definirse como un ámbito comprendido por un proceso de desarrollo en curso, en general cuando este proceso está pensado, planeado, promovido o inducido. Normalmente, cuando se habla de desarrollo local se hace referencia, habitualmente, a procesos de desarrollo que ocurren en espacios subnacionales, por tanto no en Brasil, y en la mayoría de los casos tales espacios son municipales o microregionales (comprendiendo una cierta cantidad de municipios dentro de una misma unidad federativa).

Otra definición, aunque no siempre explícitamente reconocida, del concepto de local es la inmersa en la idea de comunidad. El desarrollo local, en cierto modo, "cambia la generalización abstracta de una sociedad global configurada a

semejanza o como soporte del Estado (como es el caso de las llamadas sociedades de masas) por las particularidades concretas de las múltiples minorías sociales orgánicas que pueden generar... (endógenamente) futuros alternativos para la colectividad y, sobre todo, anticipar tales futuros en experiencias presentes" (Franco, 1994). Objetivamente el desarrollo local "produce" comunidades o crea un contexto donde se manifiesta un ethos de comunidad, desligando comunidad (*gemeinschaft*) de sociedad (*gesellschaft*).

Se dice que una comunidad se desarrolla cuando convierte en dinámicas sus potencialidades. Es posible que la palabra desarrollar quiera decir eso mismo: desenvolver, desbordar, dar continuidad a una tendencia, realizar o mostrar una predisposición genética, poner en marcha un programa heredado. Quiere decir volver dinámica una potencialidad.

Sin embargo, para que esto acontezca, es preciso reunir varios factores. Por ejemplo, un cierto nivel educativo de la población. La existencia de personas en condiciones de tomar iniciativas, asumir responsabilidades y emprender nuevos negocios. La decisión del poder local y de otros niveles de gobierno de apostar por un camino de cambios. Y, a su vez, es preciso también una participación de la sociedad.

Asimismo, la capacidad de atraer inversiones externas, en general necesarias para desarrollar plenamente las potencialidades locales va a depender de todos esos factores mencionados anteriormente.

Vamos a suponer que un municipio con un alto "capital natural" identifica su potencial para el ecoturismo. Este hecho no será suficiente para que este municipio se desarrolle si las personas del lugar no están capacitadas para trabajar, por ejemplo, en la hostelería o como guías turísticos. Si las condiciones de vida y de saneamiento de la ciudad no fueran las adecuadas para recibir a visitantes. O si el Alcalde o los líderes políticos del municipio no se interesan por el asunto (no existe voluntad política) y la comunidad no "entra en onda" (participa). Si faltan éstas u otras cosas, el inversor interesado en invertir en este municipio acabará desistiendo.

Para volver dinámica una potencialidad es preciso identificar la vocación y descubrir las ventajas de una localidad en relación

con las demás. Sin embargo, esto no basta, pues el desarrollo no es sólo económico. Es preciso, pues, que también se estimulen una serie de factores. Básicamente, es preciso que las personas tengan acceso a la renta, a la riqueza, al conocimiento y al poder.

Durante mucho tiempo hemos creído que el factor económico era el único determinante del desarrollo. No obstante, hoy en día sabemos que el desarrollo tiene muchas dimensiones (económica, social, cultural, ambiental, físico-territorial, político-institucional...) que mantienen, unas con relación a las otras, un relativo grado de autonomía. Todas estas dimensiones comparecen en el proceso de desarrollo condicionándolo o determinándolo.

Mucha gente bienintencionada piensa que se podría adoptar el mismo patrón de desarrollo seguido por Israel. Sin embargo, éste no es posible hasta que tengamos a nuestra disposición los mismos recursos financieros que fueron invertidos en Israel. ¿Por qué?

De la misma forma, mucha gente bienintencionada piensa que podríamos hacer que todas las periferias de nuestras ciudades del país siguiesen el patrón del cinturón ganadero y agrícola de Sao Paulo, pero esto también es imposible. ¿Por qué?

En el primero de los casos carecemos de los israelitas emigrantes que fueron a Israel a partir del final de la segunda guerra mundial y sus descendientes; en el segundo nos faltan los emigrantes japoneses y sus descendientes. O sea, falta aquel "capital humano" con aquellas motivaciones y, sobre todo, con aquellas culturas.

Del mismo modo que el desarrollo local depende de la gente que vive en la localidad, también depende de muchos otros determinantes y condicionantes que los economistas en general tienden a despreciar o a juzgar como meras externalidades.

El desarrollo local es un modo de promover el desarrollo que toma en cuenta el papel de todos esos factores necesarios para convertir en dinámicas las potencialidades que pueden identificarse al examinar una unidad socio-territorial delimitada.

Lo local es, en este sentido, producto de analizar. El análisis reconoce una potencialidad cuando está focalizado en un subconjunto y este reconocimiento es siempre racional, es decir, cobra sentido cuando lo comparamos con otros subconjuntos. Las

potencialidades identificadas y reconocidas hacen referencia a la diversidad y a la ventaja comparativa. Si todas las localidades fuesen iguales no tendría sentido el concepto de desarrollo local y, en rigor, tampoco el de local.

La idea de ventaja comparativa nos remite casi automáticamente a la idea de competición, pero la idea de diversidad es también la base para la cooperación. Parece que estas dos dinámicas – cooperativa y competitiva – van a estar siempre presentes en los procesos de desarrollo local y esto, tal vez, constituye una de sus principales características. La dinámica cooperativa, sin la cual el proceso de desarrollo local no es efectivo, forma comunidades. La dinámica competitiva local es un proceso de desarrollo cuya racionalidad viene dada, en parte, por el mercado. No obstante, las unidades competitivas pueden constituirse en base a la cooperación, condición ésta que evita que pequeños actores locales sean destruidos por la concurrencia de actores mayores de ámbito global. Pequeños actores económicos asociados en redes, pueden, por ejemplo, incorporarse competitivamente al mercado internacional, lo que jamás conseguirían sin ejercer la cooperación.

Por otro lado, el ejercicio de la competencia por sí sólo no será capaz de generar las condiciones para que el crecimiento económico pueda producir desarrollo humano y social. Asimismo, sin desarrollo humano y social ningún proceso de desarrollo económico será sostenible, como veremos seguidamente.

Sin embargo, dicho desarrollo humano y social –necesario para convertir en sostenible el desarrollo económico– no acontece automáticamente sino que es necesario que sea promovido.

Debatida la segunda cuestión de la pregunta – o, ¿Qué es, a fin de cuentas, el desarrollo local?– aparece una tercera: ¿Qué significa concretamente promover el desarrollo?

¿Qué significa concretamente promover el desarrollo?

La verdad es que los que llamamos desarrollo sigue siendo un misterio. Nadie sabe con certeza porqué una sociedad se desarrolla y mejora la vida de sus miembros.

Sobre todo no se sabe exactamente por qué, a partir de un momento dado, localidades cuyos habitantes vivían en una situación de pobreza dan un salto en su proceso de desarrollo. Constatamos después que, cuando esto acontece, poblaciones que antes estaban marginadas pasan a tener acceso a la ciudadanía y a los recursos de la vida civilizada moderna.

Éste es el verdadero indicador de desarrollo y no el número de edificios construidos en una ciudad o la cantidad de armas fabricadas por un país. Una ciudad desarrollada es una ciudad buena para vivir y no una ciudad grande. Un país desarrollado es aquél cuya población tiene bienestar y no aquél cuyos habitantes viven todo el tiempo preocupados en defenderse de sus vecinos o temiendo por el futuro de sus hijos.

Así pues, el desarrollo es humano, social y sostenible.

Cuando se habla aquí de desarrollo se habla por tanto de mejorar la vida de las personas (desarrollo humano), de todas las personas (desarrollo social) tanto de las que están vivas como de las que vendrán mañana (desarrollo sostenible).

Sabemos más o menos cuáles son los ingredientes básicos del desarrollo humano y social sostenible. Sabemos que, en general, para desarrollarse es preciso crecer, pero crecer sosteniblemente –es decir, producir más y mejor, pero sin comprometer la vida de las generaciones futuras– y distribuir con más equidad los frutos de este crecimiento.

Somos conscientes, por tanto, que no basta crecer económicamente y que, en la mayoría de los casos, esto es tan necesario como insuficiente.

Es preciso aumentar el acceso de las personas no sólo a la renta, sino también a la riqueza, al conocimiento y al poder o a la capacidad de influir en las decisiones públicas.

Todo esto se sabe. Lo que nadie sabe es cuál es la fórmula que permite combinar tales ingredientes para producir aquello que llamamos desarrollo.

Durante mucho tiempo, hemos creído que sólo existía un tipo de capital, relacionándolo con los bienes y servicios que una sociedad producía y con la renta que se apropiaban sus miembros. Hoy sabemos que, hablando un tanto metafóricamente, existen otros tipos de “capitales” que también son decisivos para el desarrollo. Nos referimos por tanto no sólo a la propiedad productiva y de la riqueza (“capital empresarial”), sino también al “capital humano”, al “capital social” y al “capital natural”.

El capital humano concierne de forma directa al conocimiento, o al know how y a las capacidades de generarlo y regenerarlo que comprenden la educación, la salud, la alimentación y la nutrición, la cultura, y otras varias áreas.

Bajos niveles de capital humano indican bajos niveles de desarrollo humano. Por ejemplo, la diferencia entre una sociedad como la belga con una escolaridad media del trabajador de 12 años y una sociedad como la brasileña donde es de 6 años, es una diferencia de capital humano.

El capital social hace referencia a los niveles de organización de una sociedad. Existe una relación directa entre los grados de asociacionismo, de confianza y de cooperación alcanzados por una sociedad democrática organizada desde un punto de vista de ciudadanía y la buena gobernabilidad y prosperidad económica. Tal relación puede concebirse como capital social.

Bajos niveles de capital social indican bajos niveles de desarrollo local. Por ejemplo, la diferencia entre una sociedad como la italiana cuya base se encuentra entrelazada por múltiples instituciones de opinión y de interés y una sociedad, como la nuestra, primeriza desde el punto de vista organizativo, es de capital social.

El capital natural concierne a las condiciones ambientales y físico territoriales heredadas. Es diferente cultivar en la tierra fértil de Ucrania, en la pampa argentina o en el semiárido nordeste brasileño. Sin embargo, el capital natural también comprende el

desarrollo científico tecnológico, por ejemplo, la fruticultura irrigada en las semiáridas tierras brasileña puede ser más rentable que una plantación tradicional en aquellas tierras fértiles.

Así pues, la ecuación del desarrollo relaciona todas estas variables de una manera aún desconocida. Sin embargo, es bueno saber que, para promover el desarrollo, es preciso invertir en estos tipos de capitales.

Asimismo, existen indicios de que los bajos valores de algunas de estas variables pueden compensarse por altos valores en otras. ¿Quién sabe si el 90% de la población adulta brasileña económicamente activa tuviera completada la educación media (en vez del 18% actual), este país no funcionaría, en términos de desarrollo humano, como España, con una renta per cápita más de tres veces superior a la nuestra? ¿Quién sabe si multiplicásemos por diez el número de organizaciones de la sociedad civil brasileña si, en términos de desarrollo social, estaríamos como Italia, con una renta cuatro veces mayor a la nuestra?

No se sabe a ciencia cierta, pero tampoco se puede aceptar la creencia economicista de que el crecimiento del PIB va a resolverlo todo.

Brasil ha sido uno de los países que ha experimentado un mayor crecimiento en los últimos años y, a su vez, también uno de los países del mundo donde más ha aumentado la distancia entre crecimiento económico y desarrollo local. Por otro lado, somos los líderes mundiales en concentración de la renta y desigualdad.

Se sabe que si el PIB aumenta, la renta tenderá a permanecer concentrada si no se distribuyen el conocimiento y el poder. Por otro lado, no es muy probable que el PIB aumente considerablemente y de manera continuada si el conocimiento y el poder permanecen concentrados.

Sabiendo esto, qué podemos hacer para promover el desarrollo? Ciertamente podemos hacer muchas cosas, pero las básicas y fundamentales serían cuatro: generar renta, multiplicar el número de propietarios productivos, elevar el nivel de escolaridad de la población y aumentar el número de organizaciones de la sociedad civil. Es decir, aumentar la producción y democratizar el acceso a

la riqueza, al conocimiento y al poder (en el sentido de "empoderar" a las poblaciones).

Es decir: aumentar los cuatro tipos de capitales: la renta, el capital empresarial, el capital humano y el capital social, además, claro está, de conservar dinámicamente el quinto tipo, el capital natural.

Parece evidente que todas estas variables están íntimamente relacionadas entre sí. Sin embargo, no sabemos exactamente cómo.

De esta forma, no basta crecer económicamente, aumentando el PIB o la renta per cápita de la población, pues, las otras variables pueden verse negativamente alteradas. Por ejemplo, es muy probable que, si aumenta el PIB, aumente el número de ricos y el número de pobres alargando la brecha de desigualdad sin producir desarrollo humano y social sostenible.

Como hemos visto, para que la renta producida se distribuya elevando las condiciones de vida de la población es preciso que las personas tengan acceso a la riqueza, al conocimiento y al poder. Asimismo, es preciso invertir simultáneamente en el crecimiento de todos estos factores.

Debido a que el desarrollo sólo ocurrirá cuando surjan nuevos y múltiples lazos de retroalimentación positiva. Por ejemplo, cuando más capital humano genere más capital social, que genere más capital empresarial, que genere más renta que, a su vez, genere más capital humano, etc.

Cuando esto ocurra, el sistema adquirirá vida propia y "rodará", por así decirlo, recorriendo los círculos virtuosos de aquello que llamamos desarrollo humano y social sostenible.

Como no puede saberse de antemano cuándo exactamente ocurrirá esto, cabe preparar las condiciones para que este fenómeno acontezca.

Para que dicho fenómeno acontezca es preciso que todos los factores -y no sólo alguno de ellos- estén presentes. Por este motivo, es necesario invertir en todos los factores simultáneamente.

Esto es lo que significa promover el desarrollo, más en el sentido de desencadenar un proceso que de aplicar un plan.

Asimismo, no podemos olvidarnos de otra discusión. Muchos defensores del desarrollo local creen bueno rescatar el papel del planificador gubernamental. A su vez, el viejo estatismo se ve fomentado por la suposición de que la pérdida del papel del Estado-nación durante el proceso de globalización pueda compensarse, de alguna forma, por la ampliación de sus responsabilidades en los procesos de desarrollo local.

Los defensores del viejo plan ahora revisten su discurso con conceptos de local, integrado y sostenible con la finalidad de resistir -atrincherándose en las localidades y en los espacios subnacionales- las profundas transformaciones que están disminuyendo el protagonismo estatal y quebrando el monopolio que el Estado mantenía sobre lo público.

Para nada se trata de un proyecto construido colectivamente por la sociedad con la participación de los tres sectores (gobierno, empresariado y sociedad) sino de un plan producido por los sacerdotes del Estado.

Sin embargo, el fomento del desarrollo debe entenderse aquí, como se señaló anteriormente, en el sentido de desencadenar un proceso.

Lo que llamamos aquí Desarrollo Local Integrado y Sostenible sólo es una metodología, latu sensu, para desencadenar este proceso. De esta forma, la discusión de la tercera cuestión planteada -¿Qué significa, concretamente, promover el desarrollo?- nos lleva a una primera aproximación sobre qué entendemos por desarrollo local integrado y sostenible. Esta tercera cuestión se ha respondido más en términos de la necesidad de que el desarrollo se promueva de forma integrada -considerando la integración de varios factores y dimensiones del desarrollo- que de la sostenibilidad del mismo.

Se plantea ahora por tanto una cuarta cuestión: ¿Qué significa desarrollo sostenible?

¿Qué significa desarrollo sostenible?

Existen muchas conceptualizaciones del desarrollo sostenible. La más aceptada y difundida guarda relación con el agotamiento de los recursos naturales necesarios para las generaciones actuales y que, se imagina, serán necesarios también para las generaciones futuras. Por este motivo, el concepto de sostenibilidad está muy ligado a la idea de una relación del ser humano con la naturaleza que conserve el medio ambiente. Es por esto que se asocia inmediatamente sostenibilidad con ambientalismo y ecología.

En cierto modo, esta relación existe, pero en un sentido más bien amplio y más profundo de lo que se puede juzgar a primera vista. La sostenibilidad hoy en día guarda poca relación con la preservación o la conservación de los limitados recursos naturales, es decir, de recursos que si se gastasen sin prever su agotamiento, nos harían falta a nosotros y a las generaciones venideras.

La sostenibilidad guarda relación, también y principalmente, con un patrón de organización que se mantiene a lo largo del tiempo en virtud de haber adquirido ciertas características que le confieren capacidades autogenerativas.

En general, se confunde sostenibilidad con durabilidad de un ente y proceso. Dícese que un ente o proceso económico, social, cultural, político, ambiental o físico-territorial es sostenible cuando se mantiene de forma continua a lo largo del tiempo, es decir, cuando este ente o proceso es durable. Sin embargo, la durabilidad es una consecuencia de la sostenibilidad. Si un sistema es sostenible será también durable, ya que es capaz de auto-organizarse, de reproducirse y de autogenerar las condiciones para su continuidad.

Todo esto también guarda relación con el medioambiente y la ecología, en tanto en cuanto adquirimos el conocimiento de este patrón de organización observando el comportamiento de los ecosistemas. A su vez, también tiene mucho que ver con las características de lo que llamamos vida.

Ser sostenible es sinónimo de ser vivo, en un sentido amplio, que comienza ahora a revelarse con la ascensión del pensamiento sistémico, de redes autocatalíticas, autocreativas o autopoieticas (Maturana y Varela, 1972). "Autopoiesis o autogeneración es un patrón de redes en el cual la función de cada componente consiste en participar en la producción o transformación de los otros

componentes de la red. De esta forma, la red continuamente se genera a sí misma. Es producida por sus componentes y, a su vez, produce sus componentes" (Capra 1996).

Según este punto de vista, un organismo, una parte de un organismo, un ecosistema, una sociedad o el planeta Tierra pueden considerarse como sistemas vivos en la medida en que siguen un patrón de organización en red autopoietica en el sentido que Humberto Maturana tan bien ha expresado.

Lo que llamamos sostenibilidad es por tanto el resultado de un patrón de organización, observado inicialmente en los ecosistemas, pero que también puede encontrarse en otros sistemas complejos.

Observando los ecosistemas descubrimos que éstos presentan características que les confieren sostenibilidad, características como: la interdependencia, el reciclaje, la asociación, la flexibilidad y la diversidad. Tal vez, lo que llamamos sostenibilidad sea el resultado de la incidencia simultánea de características como éstas, es decir, el resultado de su combinación.

Es posible suponer que las comunidades humanas que presentan tales características tengan más oportunidades de ser sostenibles, es decir, sean comunidades en las que podemos satisfacer nuestras aspiraciones y nuestras necesidades sin comprometer o reducir las oportunidades de las generaciones futuras.

Al realizar la suposición anterior estamos presuponiendo que existe una relación entre los ecosistemas y las comunidades humanas basadas en la nueva visión, forjada por el pensamiento sistémico, de que ambos son sistemas vivos regidos por los mismos principios básicos de organización.

Para que y para quien?

En otro artículo que pudimos leer en el marco de nuestra investigación, Sergio Dossier se pregunta sobre el desarrollo endógeno preguntándose para que y para quien es necesario el Desarrollo Local¹⁷

¹⁷ desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? (el humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo) Sergio Boisier, economista chileno, profesor titular asociado de la p. universidad católica de

“La idea de un desarrollo endógeno, dice el autor, es en buena medida una idea tautológica y el adjetivo sólo resulta admisible como un artificio para reforzar una visión del desarrollo—proceso multidimensional por excelencia—hecha desde un ángulo particular, como también sucede con conceptos no menos en boga, como desarrollo local o como desarrollo humano.

Según Boisier sostiene la endogeneidad se plantea en tres planos: el plano político (descentralización), el económico (retención local y reinversión del excedente), el científico/tecnológico (capacidad de innovación) y el cultural (identidad).

Mas tarde Dossier vuelve a preguntarse: “¿Para qué el desarrollo endógeno?”, a lo cual responde: “Para generar en un territorio dado las condiciones de entorno que le permiten a los seres humanos potenciarse a sí mismos para llegar a ser verdaderas personas humanas, porque, hay que entenderlo de una vez, el desarrollo no lo hace nadie sino las personas en su individualidad y en su sociabilidad. Ni el Estado, ni el capital, ni el sector privado, ni el público, pueden producir el desarrollo de las personas; sólo pueden crear las condiciones de entorno.

Continúa luego con la segunda pregunta “¿Para quién el desarrollo endógeno? Para el ser humano y para la persona humana, esta última, como “categoría superior” del ser humano”, vuelve a contestarse..

Mas adelante Bossier explica que “La actual fase tecnológica del desarrollo capitalista—la llamada globalización—ha penetrado paulatina y sistemáticamente la historia reciente con una fuerza ciega y avasalladora, relegando al baúl de los recuerdos principios filosóficos que permitieron, bien o mal, el progreso material de la humanidad y tal vez algo de desarrollo para una minoría de la población mundial, quizás si no más de un 12 o 15 % de ella como resulta fácil calcular. Las políticas públicas diseñadas precisamente para generar procesos virtuosos de desarrollo bien entendido muestran un fracaso impresionante, que muchos se niegan a

chile. ex director de políticas y planificación regionales del ilpes (instituto latinoamericano y del caribe de planificación económica y social).

aceptar, pero que está allí, visible, on line, en la mayor parte de la superficie del globo y afectando a la mayor parte de su población”.

El autor indica que su propósito es contribuir a reposicionar una ética del desarrollo, reinsertando viejos principios doctrinarios propios de la vertiente humanista (cristiana) en el marco de una sociedad del conocimiento, como se denomina a la sociedad actual o más bien, a una parte de ella. “La intención es posicionar una concepción del desarrollo centrado en la persona humana y en sus capacidades, que sea simultáneamente pensamiento y acción”.

En esta línea de reflexión y como punto de partida para estructurar una propuesta, podría discutirse la siguiente definición de desarrollo propuesta por este autor hace un par de años: “...hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, momentum, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y de amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la auto confianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio...” (Boisier; 2003/b, 131-161).

El objetivo de toda propuesta de desarrollo, dice Boisier, en todo tiempo y lugar, es crear las condiciones que faciliten al ser humano su tránsito a la categoría espiritual (y biológica por cierto) que denominamos como persona humana.

“El concepto de persona humana, continua el autor, puede parecer, en principio como una tautología, como una redundancia. ¿Acaso no somos personas humanas sólo por el hecho de pertenecer a la especie humana?...”

“...Podría discutirse que el término persona humana es en sí mismo redundante e implica una tautología, en tanto si se hace referencia a la persona se supone que es integrante de la especie humana y viceversa; sin embargo su contenido y significación apunta a reafirmar la naturaleza espiritual de hombres y mujeres como seres dotados de inteligencia y voluntad y como centros de conocimientos y afectos. Esto es lo que define a la persona, la cual,

a su vez, existe, eso sí, en unión con la materia que es la raíz de su individualidad. No se quiere decir con ello que se esté escindido, sino más bien, que es un mismo ser el cual es un sentido persona y en otro sentido es individuo. La persona humana, por lo tanto, es una entidad interactiva e indivisible portadora de su "individualidad" y de su "personalidad".

"...De aquí la doble fuente desde la cual se expresa su necesaria sociabilidad como expresión y prolongación de su misma naturaleza: se tiende hacia los demás para entregar o compartir lo que le viene en tanto persona y para satisfacer carencias y necesidades concretas en tanto individuo. La creación, en consecuencia, de una comunidad de personas parece un hecho claro..."

Estas ideas constituyen un verdadero enfoque humanista del desarrollo regional.

En otro de sus escritos el mismo autor prosigue con estas reflexiones alrededor de la persona humana y del desarrollo local en los siguientes términos "...no se puede alcanzar un estado de verdadero desarrollo si las personas humanas y las asociaciones naturales de personas (comunidades y/o sociedades, de acuerdo a la clásica distinción de Thoënis) no disponen—a título individual y colectivo—de una libertad y autonomía suficiente para elegir sus propios fines (objetivos) y los medios para alcanzarlos..."

"...La apelación a la libertad, individual y colectiva, enlaza lógicamente con el tema de la descentralización, en sus varias dimensiones.

Formalmente, la definición de democracia apunta a un sistema político en el cual el control político (el poder) se genera mediante procesos electorales masivos, periódicos, libres, secretos, informados; sistema en el cual es reconocible la separación de poderes al interior del Estado, de acuerdo a la clásica fórmula de Montesquieu, poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial. Desde un punto de vista más de sustancia, habría que anotar que en un sistema democrático coexisten dos elementos sustantivos básicos: a) justicia en la distribución del poder político mediante la multiplicación de los centros de decisión tanto a lo largo de líneas funcionales como territoriales y, b) justicia en la distribución de las oportunidades de desarrollo para todos los

seres humanos, miembros ellos de la colectividad implícita en el asunto...”.

Para Boiser estos dos elementos están ligados a la idea de descentralización. “...Parece obvio insistir en que una sociedad políticamente descentralizada contiene múltiples centros de decisión independientes, o sea, centros de poder, tantos como sea posible en el contexto de una indivisible unidad mayor. Por otro lado, desde el punto de vista no ya del ejercicio de la autonomía sino desde el punto de vista del usufructo del producto del esfuerzo colectivo, las personas deben disponer—a lo largo y ancho de la geografía—de una cierta igualdad de oportunidades para “apropiarse” de los resultados de la actividad económica y social...”

Como el mismo autor menciona para Amayrta Sen esta propuesta “...equivale a sostener que las “capacidades efectivas”¹⁸ de las personas deben ser independientes del espacio geográfico, independencia que no se consigue mediante el subterfugio de negar la geografía, sino por el contrario, mediante su revalorización como instrumento de desarrollo. Ello conduce, como es natural, a reclamar del Estado una posición proactiva con respecto a su propio territorio...”.

Mas adelante Boisier opina que “...La puesta en práctica de los dos elementos sustantivos de una democracia conduce a postular un modelo de organización de la sociedad basado en el principio político de la subsidiaridad (transferencia de abajo hacia arriba o vertical, de competencias de las cuales una comunidad dada hace renuncia por razones de bien común o por razones tecnológicas, como se anotó más atrás) y en el principio ético de la solidaridad (ejercida horizontalmente, es decir, entre entidades territoriales), sin la cual el resultado de la subsidiaridad es agravar las desigualdades sociales. Este modelo de organización social puede ser reputado como el único que permite alcanzar un desarrollo de y para la persona humana...”

¹⁸ Según Martha Nussbaum (1992), las capacidades efectivas o capacidades de funcionar serían: 1) ser capaz de estar libre de enfermedades vitales; 2) ser capaz de estar bien nutrido; 3) ser capaz de poseer una vivienda digna; 4) ser capaz de usar los cinco sentidos o de compensar su ausencia; 5) ser capaz de imaginar, pensar, razonar, tener emociones y expresarlas; 6) ser capaz de interactuar con otros y establecer vínculos afectivos; 7) ser capaz de poseer una concepción propia de la buena vida, perseguirla y realizarla; 8) ser capaz de reconocer normas intersubjetivas; 9) ser capaz de educarse y de estar informado en su propio contexto; 10) ser capaz de valerse por sí mismo.

“...Descentralización y libertad son dos conceptos y procesos que se retroalimentan...”.

Para Boisier hay cuatro fuerzas presentes en la globalización presionan y tienden a generar escenarios propicios a la instalación de sistemas decisionales descentralizados: a) la Revolución Científica y Tecnológica, operando a través de sus notables efectos sobre el modo de producción industrial (producción en red, flexible), sobre las comunicaciones y sobre los transportes (reducción sustancial del costo de la fricción de la distancia, casi cero en telecomunicaciones). La producción en redes fabriles de plantas no contiguas sobre el mapa exige una considerable autonomía (descentralización) por parte de los gerentes de planta para estar en condiciones de tomar decisiones veloces, clave del triunfo en la actualidad, en tanto que la gigantesca reducción en el costo de transmitir información, incluyendo imágenes en tiempo real, hace innecesaria la aglomeración de tomadores de decisiones en un mismo punto; en cierto sentido “da lo mismo estar cerca que lejos” y si estar lejos acarrea beneficios de otra naturaleza, no hay problema en la dispersión, siempre acompañada de cierta descentralización; b) la reforma del Estado, propugnada en todas partes y cuyo eje central radica en una apuesta política a favor de la sociedad civil, como agente colectivo de cambio y modernización, cuestión que—aparte de la debilidad de la sociedad civil en muchos países—supone de todos modos la devolución¹⁹ de la autonomía perdida históricamente por la sociedad civil a manos del Estado y ello no es otra cosa que descentralización; c) las demandas autonómicas de la sociedad civil territorial, como contraparte de la “oferta” puesta encima de la mesa por el Estado, demandas que en algunos casos se transforman en patologías capaces de destruir el Estado-Nación; d) las tendencias privatizadoras de actividades públicas productoras de bienes y/o servicios, tendencias que obedecen a una variedad de posturas ideológicas, pero que, en ciertos casos, estimulan un aumento de la descentralización en la sociedad.

En base a estas consideraciones el autor concluye que no se puede ser competitivo en la globalización con estructuras decisionales centralizadas

¹⁹ La OECD habla ahora de “un paradigma de la devolución” (de competencias a favor de los gobiernos locales).

Luego se pregunta "...¿Por qué se coloca tanto énfasis en la necesidad de que tanto el individuo como la colectividad local sean los sujetos que intervienen sobre los procesos de cambio social local a fin de direccionarlos y acelerarlos? ¿Por qué no seguir dejando tal responsabilidad en manos del Estado?..."

"...lo obvio es que toda persona humana está en un (o en su) territorio, ya que no somos seres levitantes; lo que puede no ser tan obvio es que el territorio está en la persona en el sentido de que la realización del proyecto individual de vida de cada persona depende fuertemente de la suerte del territorio (tanto más cierto ello al observar que el territorio del cual se habla es el territorio de la cotidianeidad, del día a día, relativamente pequeño siempre) y por tanto es de interés de cada uno (y de todos) que al territorio "le vaya bien" ya que entonces la probabilidad de materializar el proyecto personal aumenta *pari passu* al éxito del lugar..."

Continúa luego indicando que "...la enorme mayoría de los territorios, relevantes, organizados, no meros recortes en el mapa, son territorios justamente proxémicos, de la cotidianeidad, casi íntimos mirados desde fuera del globo terráqueo; son, de hecho, territorios de pequeño tamaño, más parecidos al antiguo concepto francés de *pays* que al concepto moderno de región; por otro lado, una vastísima mayoría de los establecimientos productivos a lo largo y ancho de todo el mundo, clasifica como micro y pequeñas empresas. Según Alburquerque (2001, 29), en promedio y considerando 11 países de América Latina²⁰, el estrato de la micro y pequeña empresa (hasta 50 personas ocupadas) representa el 96 % del número de establecimientos y el 57 % del empleo. Para estos dos segmentos del mundo real se puede parafrasear a Churchill: asociarse o morir..."

A partir de estas reflexiones se concluye que la asociatividad es tanto vital para la inserción de la MyPE en la globalización, como también para la articulación entre el Estado y la sociedad civil y también para los propios territorios "...en la "nueva geografía" dictada por la lógica de ordenamiento territorial del capitalismo tecnológico (globalización)..", ya que "...Surge con fuerza una nueva geografía, física sí, pero principalmente virtual, dando origen a asociaciones de territorios contiguos o no, regiones pivotaes, asociativas y virtuales..."

²⁰ Incluyendo grandes países como Argentina, Brasil y México así como dos pequeños, Costa Rica y Panamá.

“...Estas consideraciones reclaman un nuevo “contrato social” entre el Estado y la sociedad civil , con un nuevo esquema de distribución de responsabilidades sociales que coloque a la sociedad civil como el principal agente del proceso de cambio social, asociada a un Estado con un papel proactivo, no sólo interviniendo compensatoriamente..”

“...En forma sintética el crecimiento económico de un territorio depende de seis factores: acumulación de capital, acumulación de progreso técnico, acumulación de capital humano, exportaciones, efectos territoriales implícitos del cuadro de política económica nacional, y naturaleza y contenido del “proyecto nacional” o “proyecto país. Hay que examinar estos factores causales desde el punto de vista de la ubicación de los agentes decisores, desde el punto de vista de su localización territorial, casi todos ellos son exógenos al territorio en cuestión y eso hace del crecimiento territorial un proceso altamente exógeno que requiere un necesario cambio cultural en la forma de hacer gobierno subnacional transformándola en una actividad mucho más proactiva...”

Para Boiser hay dos conceptos claves para la interpretación del desarrollo que el define como “Sinapsis y sinergia (cognitiva)” indicando que también son “...las claves interpretativas del desarrollo...” y “...las “instrucciones” para diseñar un ingeniería social...”

“... El concepto de sinapsis es ampliamente usado en neurología (se refiere a las articulaciones químicas, eléctricas e informacionales entre las neuronas cerebrales) en tanto que el concepto de sinergia cognitiva denota la capacidad para actuar en condiciones de consenso social que deriva de compartir colectivamente una misma interpretación científica acerca de la naturaleza (estructura y dinámica) de la cuestión sobre la cual se interviene (crecimiento y desarrollo)...” Boiser explica que en la generación de esta suerte de energía externa introducida al sistema, el constructivismo lingüístico juega un papel absolutamente fundamental así como las “conversaciones sociales”, como forma de diálogo.

Los siguientes conceptos permiten según el autor identificar subsistemas pertenecientes a un territorio en los cuales introducir sinapsis y sinergia

➤ Subsistema axiológico (valores universales y singulares poseídos por la población)

➤ Subsistema de acumulación (modelo de crecimiento económico)

➤ Subsistema decisional (matriz de agentes de desarrollo) y matriz de poder

➤ Subsistema organizacional (mapa de organismos públicos y privados y características de ellos)

➤ Subsistema procedimental (papel del cuasi-Estado local en la prestación de servicios, manejo de la información y apoyo al posicionamiento global del territorio)

➤ Subsistema subliminal (matriz de nueve categorías de capitales intangibles)²¹

Por ultimo Boisier concluye que "...Este tipo de enfoque sobre el crecimiento y el desarrollo permite afirmar que el crecimiento económico de un territorio es función principal de la interacción del sistema con su entorno mediante el intercambio de materia, energía e información; se sigue que este proceso jamás dejará de ser esencialmente exógeno. El desarrollo territorial a su turno es función principal de la complejidad, de la sinapsis y de la sinergia del propio sistema; se sigue, lógicamente, que no tiene sentido otra visión del desarrollo sino como completamente endógeno..."

La dimensión participativa

Un aspecto clave del concepto de Desarrollo Local para muchos analistas es el enfoque participativo. No siempre el fomento económico local, y especialmente la elaboración de una estrategia para el desarrollo económico local, es un ejercicio participativo. Con

²¹ Capital cognitivo, cultural, simbólico, social, cívico, psicosocial, organizacional, mediático, humano.

bastante frecuencia esto se delega a actores externos, especialmente firmas de consultoría especializadas.

Pero para iniciar un proceso que pueda ser sostenido por actores locales es primordial que ellos participen en el mismo desde el principio. Es esencial encontrar un balance adecuado entre lo que se aporta de afuera y lo que se hace localmente. Los insumos externos son importantes, puesto que traen metodologías y conceptos de desarrollo, especialmente en lugares en los que los actores locales tienen poca experiencia o ninguna en el fomento económico. Sin embargo, la participación externa debe complementar y estimular las actividades locales, no sustituirlas.

Lemos en algunos comentarios elaborados por James Meadowcroft²² "La participación constituye un elemento esencial en la elaboración de estrategias exitosas para el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible se basa en la negociación del cambio social de forma que las aportaciones de todos los miembros de la sociedad devienen cruciales. La participación, sin embargo, implica ciertos costes y, si no se organiza y ejecuta cuidadosamente, puede ser incluso contraproducente. La experiencia existente en la gestión de procesos estratégicos sugiere que la participación se debe adaptar a las circunstancias de cada contexto específico, de modo que se introduzcan diferentes actores en los procesos estratégicos de maneras distintas. La participación dependerá, en gran medida, del alcance geográfico y sectorial de la propia estrategia para el desarrollo sostenible. Se debe prestar una especial atención a las ventajas y desventajas de los diferentes mecanismos participativos y, en los sistemas políticos democráticos, se debe intentar no debilitar la autoridad y la rendición de cuentas de los gobiernos electos. Así pues, al abordar la cuestión de la participación en las estrategias para el desarrollo sostenible no se debe asumir que la participación más intensiva, la más amplia, la más decisoria o la más frecuente sea necesariamente la "mejor" participación".

Participación para el desarrollo sostenible

Según el autor, la necesidad de una mayor participación pública en la toma de decisiones políticas se justifica normalmente en base a tres grupos de argumentos. El primer grupo contiene argumentos

²² Participación y estrategias para el desarrollo sostenible, James Meadowcroft, University of Sheffield

de tipo pragmático, consecuencialista o funcionalista que giran entorno a la idea que la participación se debe valorar por las ventajas que conlleva. En este sentido, podríamos citar cuatro tipos básicos de beneficios de la participación: mejora del resultado decisional, facilitación de la implementación, mayor legitimidad y contribución a la educación pública. En primer lugar pues, la participación puede generar mejores decisiones ya que introduce más información en el proceso político y fomenta la comunicación entre las partes implicadas. Igualmente, reduce el peligro de sorpresas post-decisionales y de situaciones de punto muerto. En segundo lugar, la participación favorece una implementación exitosa: dado que los obstáculos potenciales habrán sido considerados más atentamente en la fase de decisión, un mayor abanico de actores comprenderán y apoyarán la política, lo cual facilitará el esfuerzo implementador. En tercer lugar, la participación puede incrementar la legitimidad –de las decisiones individuales y de las del sistema político en general– porque el proceso es percibido como justo e inclusivo. Además este efecto puede ser amplificado si, como hemos indicado anteriormente, el proceso resulta en decisiones mejores y/o implementadas con mayor consistencia. Finalmente, la participación estimula la educación pública porque la intervención directa en el espacio político permite a los participantes aprender más sobre la toma de decisiones políticas, sobre ciertas cuestiones técnicas y científicas y sobre la complejidad de los valores e intereses implicados. Un público más educado estará mejor equipado para participar en el futuro y podrá respaldar las decisiones tomadas.

El segundo grupo de argumentos en pro de la participación comprende consideraciones relativas a los conceptos de justicia y derecho. La cuestión aquí radica en que –independientemente de la calidad de las decisiones resultantes– es justo y apropiado que los afectados por una decisión tengan la oportunidad de participar en el proceso a través del cual ésta se toma

El tercer grupo incluye argumentos de tipo expresivo que se centran en la importancia de la participación como medio para definir la identidad individual y colectiva. Como antes – independientemente de la calidad de la decisión– se considera que el proceso de participación en la elaboración de políticas tiene un valor intrínseco pero, en este caso, se argumenta que es porque proporciona a los individuos y/o comunidades y/o grupos la oportunidad de establecer y expresar prioridades, defender sus

intereses y valores, conformar el mundo en el que vivirán y definir sus identidades.

Sintetizando con palabras del autor, "...retomando las categorías principales presentadas con anterioridad para resumir las virtudes de la participación, podemos afirmar que la gobernanza para el desarrollo sostenible (como un proceso dirigido, con carga de valor, socialmente global y orientado al aprendizaje) requiere las mejoras relativas a la calidad decisional, la implementación, la legitimación y la educación que una mayor participación parece implicar. En todo caso, la gobernanza para el desarrollo sostenible debería desarrollar procedimientos de decisión justos que permitan a los individuos y comunidades estar más íntimamente implicados en la definición de sus futuros colectivos, proporcionando, a la vez, un contexto en el cual individuos y colectividades varias puedan expresar, definir y redefinir sus identidades y realizar una contribución significativa al bien social".

Meadowcroft sostiene que Las observaciones sobre la naturaleza del desarrollo sostenible y los beneficios potenciales de la participación sugieren que se deben tener en cuenta una serie de consideraciones previas para que los procesos participativos contribuyan efectivamente al desarrollo sostenible como proyecto social. En particular, los enfoques participativos de la toma de decisiones se deberían diseñar para fomentar:

- Una representación adecuada de los intereses implicados y una apertura al escrutinio público. La participación debe ser lo suficientemente amplia para reflejar una muestra representativa de las perspectivas implicadas y los resultados del proceso deberían estar abiertos a la revisión por parte de las partes interesadas.
- Una implicación deliberativa de las partes implicadas. El movimiento hacia el desarrollo sostenible requiere no tan sólo negociación y compromiso entre los intereses existentes sino también la redefinición de intereses y valores con el fin de adoptar un enfoque más ambientalmente sostenible. Esto puede ser promovido a través de la interacción deliberativa, interacción que permite que actores con diferentes perspectivas intercambien puntos de vista, debatan e interactúen para encontrar una solución colectiva a un problema.

- La aplicación e integración de diferentes formas de conocimiento a la toma de decisiones. El conocimiento técnico y científico resulta esencial para definir políticas para el desarrollo sostenible bien fundadas. Sin embargo, el conocimiento científico (incluyendo el conocimiento sobre los límites del conocimiento, las incertidumbres y los riesgos) necesita ser "transformado" para que sea adecuado para la toma de decisiones políticas ya que el carácter "abierto" de la ciencia se ajusta difícilmente al carácter "conclusivo" que requiere la política y la regulación. Además, el conocimiento científico debe ser combinado con otros tipos de conocimiento, incluyendo el conocimiento que se encuentra en manos de las partes directamente implicadas en un problema, así como las perspectivas no-expertas de la ciudadanía en general.

- La promoción del aprendizaje social. Dado que las sociedades tienen que aprender su camino hacia el desarrollo sostenible, todos los factores que incrementen el potencial de aprendizaje serán deseables

La estructura del plan

Analizando distintas fuentes que nos pudieran orientar en el diseño de una estructura sobre la cual trazar el plan de desarrollo, nos encontramos con un trabajo que esta llevado a cabo el CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) con sede en la Ciudad de México.

El CIDEU define inicialmente 10 vectores de la calidad como herramientas de un sistema de Buenas Prácticas en el marco de un plan de desarrollo urbano.

La traspolación de esos vectores al plano del desarrollo regional es automática por tratarse de un esquema de planificación que bien puede adaptarse a otras instancias.

A continuación se detalla cada vector definido por el CIEU. Entendemos que el análisis regional solo requiere que se interprete que lo aquí definido como urbano acotado a las ciudades puede entenderse como equivalente a región o zona ampliada de identidad e intereses comunes

Los 10 vectores de la calidad

1. Originalidad e identidad de la estrategia.

La globalización posiciona a cada ciudad en el río de información, capitales, mercancías y personas que recorre el planeta, estableciendo entre ellas relaciones de competencia y complementariedad. Cada ciudad debe hacer sus propios planes para mejorar su posición. Las buenas prácticas en el proceso de planificación tendrán en cuenta las diferencias creativas para ganar compitiendo, y la concertación y el acuerdo para ganar con lo complementario.

2. Relación entre la PEU y Proyectos Estratégicos

Sabemos que el canto del gallo no hace salir el sol. De igual modo las estrategias deben ocupar un lugar en el imaginario de las personas que habitan la ciudad mediante un grupo de proyectos de fácil identificación y gran aceptación popular, que trasciendan el color político que los engendró. La buena práctica de la PEU termina en proyectos estratégicos que se comparezcan bien con la realidad a transformar. Suficientes en número, ganadores a medio plazo por la calidad de las personas que los gestionan, deseados y defendidos por la ciudadanía y sostenibles.

Algunas buenas prácticas que corresponden a este paradigma pueden ser:

2.1. Generación de proyectos a partir de la PEU.

2.2. Creación y dinamización de la red socioeconómica que apoya el PEU.

3. Participación de los actores adecuados

Los actores para la construcción de la ciudad son las personas que la viven. Cada tipo de proyecto requiere un nivel específico de acuerdos. La buena práctica de la PEU aconseja incorporar a los estamentos ciudadanos a pensar la ciudad, sabiendo que la información a la ciudadanía produce el impulso más decidido para la concreción de los proyectos estratégicos.

La PEU debe ayudar a desarrollar nuevas formas de participación ciudadana.

Algunas buenas prácticas que se relacionan con este paradigma pueden ser:

3.1. Creación y dinamización de la red socioeconómica que apoya el PEU.

3.2. Plan de participación en la ejecución del PEU.

4. Concertación con la iniciativa privada

La PEU y su posterior concreción en proyectos estratégicos hace aconsejable la puesta en relación de las iniciativas públicas y privadas. Frecuentemente ocurre que se ha prescindido en mesas transparentes y abiertas de la iniciativa privada, y para financiar o concretar la Planificación ha habido la necesidad de reintroducirlas de forma "discreta". Las buenas prácticas de la PEU favorecen la participación transparente de la iniciativa privada en la organización de las oficinas y equipos de planeamiento, en la selección de las metodologías de trabajo y en la definición de los contenidos del plan, y desde luego, en el desarrollo, aplicación y seguimiento de los proyectos estratégicos.

Hacer de bisagra entre lo público y lo privado asegurará al entorno del PEU la incidencia necesaria para concretar y explotar el proyecto de forma cotidiana.

Algunas buenas prácticas relacionadas con este aspecto pueden ser:

4.1. Concertación entre lo privado y lo público.

4.2. Plan de comunicación.

4.3. Fórmulas financieras para Planes y Proyectos Estratégicos

5. Organizar la gestión estratégica.

Buscando una mayor coordinación e interdependencia que la planificación tradicional, así como dotar a la oficina del PEU de una dimensión de gestión que complementa la de documentación y búsqueda dialogante del conocimiento, análisis y síntesis. Todo ello requiere de un periodo de cooperación formalizada con los agentes de la ciudad.

Algunas buenas prácticas que se pueden destacar son:

5.1. Diseño del management estratégico para la PEU de una ciudad.

5.2. Management estratégico y concatenación de PEU y proyectos.

6. Diagnóstico veraz

El buen diagnóstico está en el origen del consenso y basarse en la calidad de los documentos aportados. Los líderes más fuertes suelen engendrar los planes más débiles. Para que el cambio de color político del gobierno local no suponga la eliminación o difuminación del PEU el liderazgo debe integrar y generar consenso.

Profundizar en el management estratégico (ME) puede ayudar a separar la gran estrategia de las contiendas político electorales. El consenso ha de ser activo, ya que el consenso pasivo conducirá luego a la vaguedad y generalización de líneas y proyectos estratégicos para evitar conflictos.

Buenas prácticas relacionadas con este aspecto:

6.1. Combinación entre lo privado y lo público.

6.2. Creación y dinamización de la red socioeconómica que apoya el PEU.

6.3. Plan de consenso en la ejecución del PEU.

7. Definición de escenarios flexibles

Los escenarios deben ser tan flexibles como requieren los tiempos de mudanza. La permanencia de determinadas actividades en un territorio puede ser efímera. El esfuerzo estratégico principal debe ser para dotarlo de activos para la flexibilidad: accesibilidad, sistemas de información y acceso a redes, cultura difusa, y calidad de vida y medioambiental.

Buenas prácticas relacionadas:

7.1. Sistema de escenarios flexibles para una PEU.

8. Alcanzar la planificación dinámica

La necesaria existencia de hitos y referentes temporales en el proceso de la PEU, no nos debe distraer de la necesidad de actualizar la planificación de modo continuo. A su vez, la relación entre Planificación Estratégica y Proyectos Estratégicos, nos

conduce a visualizar y potenciar los tiempos como una sucesión de oleadas: crece el pensamiento estratégico mientras se definen y concretan los proyectos estratégicos como las olas frente a la playa, y va decayendo a la vez que las ideas se incorporan a la acción diaria de los agentes urbanos. Un nuevo PEU condicionará las olas viejas y generará nuevas olas, como el cambio de climatología y las tormentas afectan a las olas del mar.

Buenas prácticas:

8.1. Adaptar las estrategias a partir del análisis continuo de la realidad.

8.2. Actualización de la Planificación.

9. Comunicar la Planificación para obtener compromisos ciudadanos

Hay que saber llegar más allá de la propaganda para conseguir la implicación y complicidad de los ciudadanos en la Planificación y en la implantación y uso de los proyectos estratégicos

10. Lograr concurrencia en la planificación

Es posible que sobre un mismo territorio coincidan planes sectoriales diversos, de carácter medioambiental, sobre el desarrollo económico y el empleo, de planeamiento urbano, de descentralización y reingeniería administrativa, de participación y buen gobierno, para desarrollar la SIC y el mundo digital local, y otros planes sectoriales específicos, como los vinculados al desarrollo turístico. También es posible que una parte importante de las decisiones estratégicas se estén tomando en entornos privados de planificación, singularmente las relacionadas con el tráfico y la generación y consumo energético.

Es posible que existan diversas instancias y agencias de planeamiento, y que un territorio venga determinado por una entidad territorial mayor o menor con las que es posible introducir ruidos y disfunciones si operan diversas instancias administrativas, o hay autonomías políticas entre los diferentes territorios. Es finalmente posible, e incluso habitual, que todos los ámbitos descritos de planificación se produzcan en el mismo territorio y no se tengan suficientemente en cuenta entre sí. La concurrencia

viene relacionada con la relación previsible y ordenada de todos los ámbitos de planificación de un territorio.

Factores asociados:

10.1. Planteamiento explícito de estrategias de concurrencia.

10.2. Listado de planes concurrentes.

11. Incorporación de herramientas de seguimiento del plan

El Diagnostico, Actividades preliminares

Antes de empezar el trabajo de planificación participoativa, es importante recabar la información disponible. Los datos sistemáticos sobre las estructuras económicas con frecuencia no están disponibles a nivel local. Aun sin incluir al sector informal, a menudo es difícil identificar la composición sectorial y la estructura interna de los sectores. Sin embargo es posible obtener por lo menos una idea aproximada.

Es conveniente organizar un taller con los actores locales para dar inicio a un proyecto de desarrollo local. El taller tiene dos objetivos principales: Dar a conocer el proyecto entre los actores locales y motivarlos a que participen. Recabar información de los participantes —para complementar la información obtenida previamente, al tener una mejor idea de cómo perciben los autores locales su situación económica, y para poder diseñar un programa adecuado de visitas a las firmas y a las instituciones de apoyo y de mini talleres.

Investigación de campo

La investigación de campo consiste en entrevistas y mini talleres. Las entrevistas se realizan con varias empresas y organizaciones

Los entrevistados usualmente reportan hechos y percepciones, modelos mentales, interpretación de la realidad y demás. Es esencial que el entrevistador distinga entre información basada en la experiencia personal e información basada en rumores, sabiduría común y demás.

Teniendo en cuenta lo anterior, es esencial que los actores locales no sólo participen como entrevistados, sino también como entrevistadores.

Su activa participación implica una experiencia de aprendizaje particularmente rápida, crea las condiciones para que ellos presenten la información obtenida más adelante y los motiva a participar en la instrumentación.

Diagnóstico Participativo

Como ya se menciona antes, en la elaboración de un diagnóstico local o sectorial debe darse prioridad a la participación de la gente, esto significa que en primer lugar debe conocerse sus necesidades y prioridades. Los diagnósticos tradicionales adolecen de defectos que pueden repercutir negativamente en la elaboración posterior de proyectos; en primer lugar la conformación de grupos de profesionales sin la información y vocación necesarias para comprender la importancia de las relaciones sociales en la dinámica de comunidad, sesga la información a favor de lo físico y lo cuantitativo.

No menos importante resulta el hecho de que la información obtenida es adquirida, poseída y analizada principalmente, o exclusivamente por foráneos, subestimando la capacidad de la gente para generar y aplicar conocimientos.

En la elaboración de un diagnóstico local o sectorial debe darse prioridad a la participación de la gente, esto significa que en primer lugar debe conocerse sus necesidades y prioridades.

Esto no es posible si no se despierta en la comunidad la conciencia de que la participación implica compromiso. Así como se es dueño de los logros obtenidos a través de una acción conjunta, una comunidad es también responsable, por omisión o ausencia, de los fracasos, incluso los de la gestión pública en la que no participa directamente.

Los procesos participativos no resultan fáciles ni espontáneos. Muchas veces cuesta concientizar al ciudadano sobre la necesidad de participar en la planificación aunque esta este referida a su propio territorio o región.

Hay que reconocer que no siempre esta participación es sinceramente aceptada por los estamentos de gobierno. Pero cuando existe un entendimiento población – autoridades que posibilita la acción comunitaria participativa, los frutos de esta acción conjunta pueden ser insuperables en cuanto a la posibilidad de desarrollar políticas de promoción económica y social.

Afortunadamente, existe en la actualidad una conciencia más amplia respecto a la prioridad de la gente que ha permitido desarrollar nuevos enfoques y métodos eficientes para la obtención e interpretación de datos relevantes. A continuación se presentan los habitualmente utilizados, los cuales son, en su gran mayoría de uso complementario:

Revisión de datos secundarios: consiste en revisar los datos que ya se ha publicado y los que no se han publicado. Ambos tipos de datos pueden adoptar diversas formas, entre las que se incluyen: encuestas, estudios, informes anuales, informes sobre viajes, libros de viaje, literatura etnográfica, artículos, mapas, archivos computarizados, etc.

Observación directa: se lleva a cabo por medio de visitas y observaciones personales que cuentan con el tiempo necesario para hacer el seguimiento de lo que se ve. Una lista de puntos por observar resulta una buena ayuda para la observación sistemática.

Indicadores claves: estos pueden acortar el camino para llegar a entender las condiciones y los cambios sociales de la población, especialmente cuando son los mismo habitantes los que lo sugieren.

Diálogos semi estructurados: consiste en recolectar información general o específica mediante diálogos con individuos (informantes clave), grupos familiares (familias representativas) o grupos enfocados. La técnica procura evitar algunos de los efectos negativos de los cuestionarios formales, como son : temas cerrados, falta de diálogo, falta de adecuación a las percepciones de las personas. La diferencia entre diálogo y entrevista consisten en el intercambio que se busca provocar en el primer caso, por ello, se la realiza contando con una serie de temas preparados a título indicativo (guía para el diálogo).

Diálogos con informantes clave: no es un método participativo propiamente dicho, pero puede ser imprescindible para preparar ejercicios de grupo con la comunidad y también para completar otros métodos o chequear ciertas informaciones. En este caso se trata de identificar a quienes pueden informar mejor sobre algunas cuestiones específicas y ofrecer puntos de vista especiales, de manera individual o colectiva.

Diálogo con grupo enfocados: tiene como objetivo obtener información pertinente, en forma rápida, trabajando con un grupo reducido de gente directamente involucrada en la problemática estudiada, es una aplicación grupal de la técnica de diálogo semi estructurado. Se utiliza cuando es necesario consultar una categoría o un grupo determinado (p. ej.: mujeres, artesanos, líderes, personal expertas sobre un determinado tema, etc); cuando se necesita comprobar la pertinencia de la información sobre un tema específico, con la dinámica de grupo que permite una participación más abierta.

Lluvia de ideas: consiste en obtener información pertinente en forma rápida, trabajando en asamblea, o con un grupo reducido de gente directamente involucrada en la problemática estudiada (grupo enfocado). A diferencia de la entrevista, los temas son más abiertos y se busca recolectar todas las ideas y percepciones de la gente. Se lo utiliza cuando es necesario investigar por primera vez un aspecto de la vida de la comunidad (p.ej.: las fuentes de ingreso accesibles a la gente); cuando se necesita obtener una idea general de las percepciones y reacciones de la gente frente a una propuesta o un evento.

Guía Para La Preparación del Diagnostico Integral

A continuación se presenta un cuerpo de herramientas que permiten estructurar el Diagnostico previo al Modelo de Desarrollo propiamente dicho.

Esta guía fue elaborada en base a un documento de trabajo elaborado en la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación. En el marco del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales

Diagnóstico Integral

▣ *Características*

- *No es enciclopédico*
- *Es inductivo*
- *Utiliza los conocimientos ya existentes*
- *Basado en la participación*

▣ *Contenidos*

ANALISIS EXTERNO (DEL ENTORNO)

(variables económicas, sociales, político-institucionales, geográficas, relación ciudad - metrópolis - región)

ANALISIS INTERNO

- **ESTUDIO COMPARADO:** *Análisis de fuentes secundarias (sociedad, trabajo y formación, infraestructuras, medio ambiente, estructura económica, cohesión social), estudios de expertos y encuestas específicas de prospectiva. o evolución de sectores.*
- **ANALISIS CUALITATIVO:** *Encuesta a organismos públicos y privados, análisis de conflicto de intereses entre actores territoriales y sus estrategias.*



INSUMO NECESARIO PARA LA ELABORACION DE:

*MATRIZ DAFO
(Análisis de los intereses de los
actores y sus estrategias)*

- ☐ **MODELO DE DESARROLLO**
(Objetivo Gral. y estrategias)
- ☐ **ESCENARIOS LOCALES
PREVISIBLES**

Matriz DAFO

Para realizar el Diagnostico Integral de la región considerada, es necesario considerar tanto el ambiente externo como el interno, ya que el sistema regional siempre se ve afectado por el entorno donde realiza su accionar y por sus características propias.

El análisis o técnica FODA es una herramienta estratégica que se utiliza para conocer la situación presente. Es una estructura conceptual que identifica las amenazas y oportunidades que surgen del entorno general o ambiente y las debilidades y fortalezas que posee el sistema en su ámbito interno.

La sigla FODA quiere decir:

- *Fortalezas: por ejemplo; recursos que controla, capacidades y/o habilidades existentes, infraestructura, etc.*
- *Oportunidades: Factores del entorno que resultan positivos.*
- *Debilidades: carencias tales como ausencia de recursos adecuados, falta de financiamiento, capacidades y/o habilidades que no existen en la zona.*
- *Amenazas: Factores del entorno negativos.*

El objetivo general de esta técnica es potenciar las posibilidades de la región tratando de:

- *Aprovechar oportunidades*
- *Potenciar las fortalezas*
- *Contrarrestar amenazas*
- *Disminuir debilidades.*

En lo referente al ambiente es importante diferenciar los ámbitos de análisis, ya que las variables del entorno general no son manejables por los actores, mientras que las del entorno específico tiene mayor posibilidad para manipularlas.

a. Entorno General:

- *Fuerzas Políticas: decisiones políticas que afectan a la región.*
- *Fuerzas sociales: políticas sociales, costumbres.*
- *Fuerzas económicas: índices de precio, de desocupación, de concentración de capital.*
- *Fuerzas tecnológicas: Innovaciones, información técnica, capacitación tecnológica.*

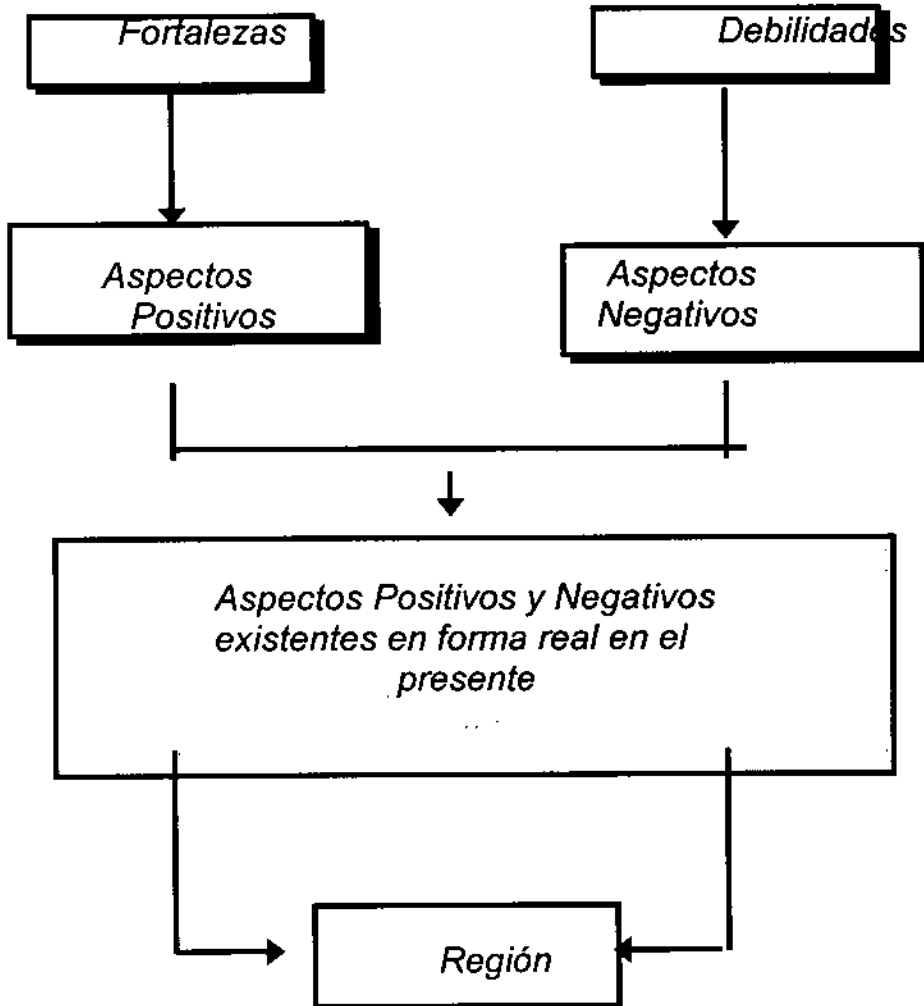
b. Entorno Específico:

- *Insumos: concentración o dispersión de insumos clave.*
- *Competidores: regiones competidoras, poder de negociación, oferta de productos / servicios.*

El análisis consiste en definir cómo inciden estas fuerzas y aquellos aspectos que representan sobre el Plan de Desarrollo. Se habla de "oportunidades" cuando se trata de factores positivos del entorno, y de "amenazas" cuando son factores negativos del entorno, que podrían obstaculizar la implementación del plan.

Una vez definido el entorno general y el específico, se analiza el entorno interno, pudiendo establecer las fortalezas y debilidades, de acuerdo a los recursos, habilidades, actividades y capacidades que el análisis de la situación considera que se puede controlar y desarrollar.

Análisis de la Situación Interna



Análisis de la Situación Externa

Ambiente

Político -

Social -

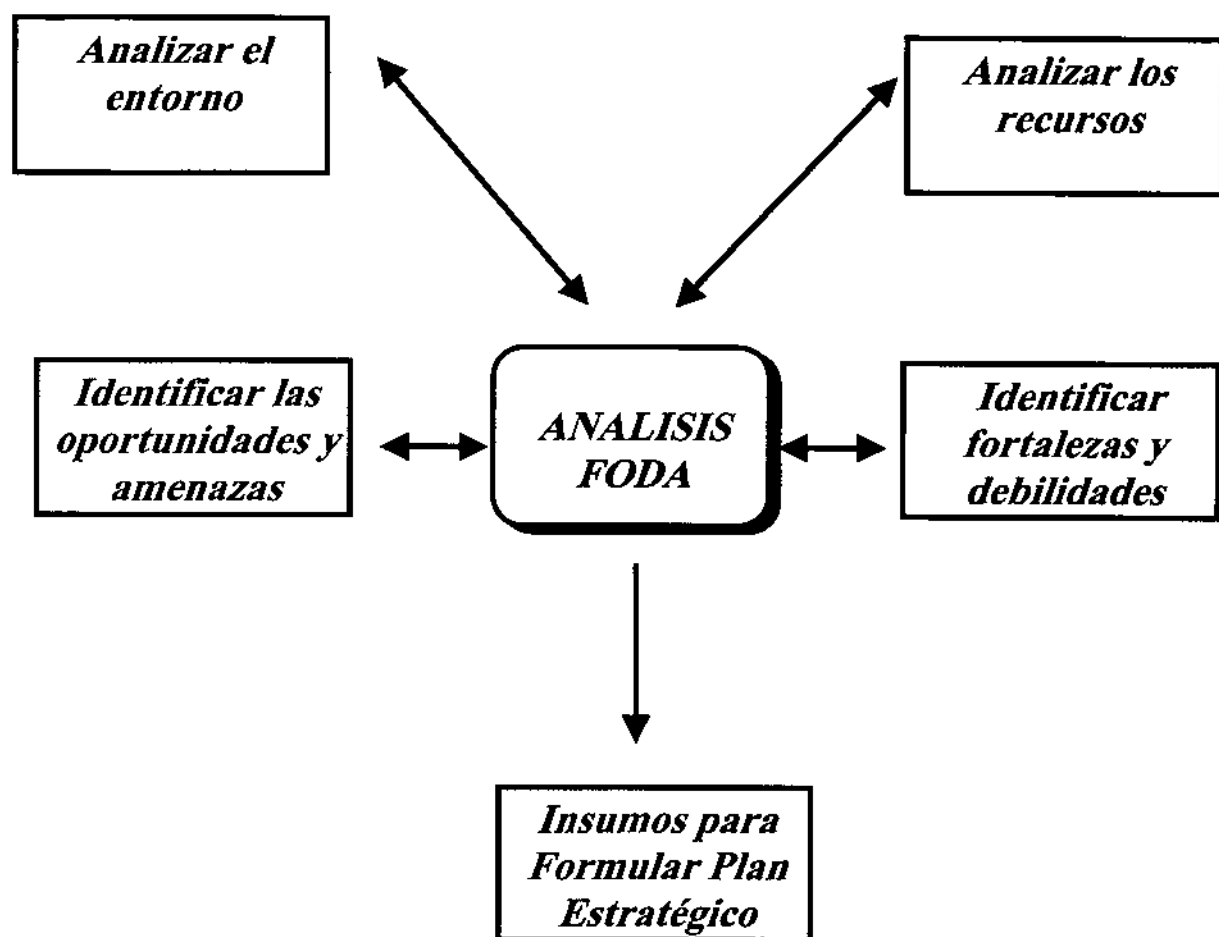
Económico -

Tecnológico

Oportunidades - Amenazas

Región

En este sentido el análisis de la Técnica FODA permite la realización del diagnostico integral tal como se expresa en el siguiente esquema:



□ Insumos

Los insumos necesarios para el análisis DAFO y la elaboración del Diagnostico Integral de la región son:

- *Prediagnóstico*
- *Trascripción de los talleres participativos*
- *Experiencias de otras ciudades*
- *Bibliografía de Planificación Estratégica y Desarrollo Local*

□ Armado del Diagnóstico

El diagnóstico debe reflejar la situación actual de la región desde la consideración de su inserción en el sistema nacional y el rol que la misma desarrollará (aspectos potenciales). Esto implica realizar un análisis interno y externo para determinar los factores que influyen positiva o negativamente (DAFO) en su proceso de desarrollo en materia económica, social, tecnológica, ambiental, urbanística, entre otros.

Para ello se recomienda la revisión del prediagnóstico y la lectura de los talleres de diagnóstico. A partir de la identificación de los problemas centrales o nudos críticos se debe incorporar la información de los talleres. Esa información se obtiene luego de hacer un análisis de consistencia interna y de un análisis de las interrelaciones entre los talleres (transaxial).

El objetivo del primer análisis es establecer las deficiencias entre la ambición colectiva deseada (visión), los problemas actuales y las acciones y/o proyectos identificados. Esto posibilita detectar algunos aspectos sustanciales de la región no identificados por los actores o bien omitidos conscientemente en las discusiones.

El análisis entre los talleres (transaxial) tiene como objetivo la detección de los aspectos integrales del desarrollo y las

perspectivas con las cuales se realizan los planteamiento de los actores locales en los distintos talleres.

Complementariamente esta información debe ser enriquecida con la consignada en el prediagnóstico, de modo tal, que sea posible contar con un documento de diagnóstico consensuado con los actores locales en condiciones de ser aprobado por el órgano ejecutivo del plan.

Papel de trabajo

Talleres	Visión	Problemas Centrales o nudos críticos	DAFO	Proyectos y/o acciones
Taller 1	Definición de visión del taller	Identificados en el árbol de problemas como problemas centrales más los definidos en el prediagnóstico	Identificados en el taller como DAFO de los actores más los definidos en el prediagnóstico	Proyectos y acciones detectados en el taller más los definidos por la municipalidad
Taller N.....

El Desarrollo local, algunos conceptos adicionales

Algunos conceptos

Se supone - o se teoriza - que altas tasas de crecimiento económico hacen posible tener más de todo.

Pero hay que analizar cuidadosamente esta idea. Tener mas de todo significa que "todos" tendrán mas de todo?, o significa una sociedad donde un grupo de privilegiados se enfrenta a una mayoría poco afortunada.

Como dice Galbraith²³, hoy la dialéctica ya no pasa por la oposición capital versus trabajo sino por la de ricos versus pobres, - es decir los que están dentro del sistema versus quienes son marginados por éste -.

A nivel de países y regiones esta dialéctica es la misma.

A la luz de estos conceptos, la "tasa de crecimiento económico" deja de tener tanta significación. Que un país crezca y genere riqueza no significa que ésta llegue a todas sus habitantes.

Por suerte, el problema de la generación de riqueza y su distribución tiene otra perspectiva si variamos el enfoque y cambiamos el concepto de crecimiento económico por el de desarrollo local.

El Desarrollo Local y las estrategias promovidas desde un centro de decisiones local.

Definimos el desarrollo local como "un proceso localizado de crecimiento económico y cambio social sostenido que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad y de cada individuo que vive en ella".

Se ha pasado de una concepción que esperaba un desarrollo

²³ J.K. Galbraith, "Un viaje por la economía de nuestro tiempo".

1995.

basado en condiciones exógenas, a otra donde el desarrollo se concibe como un proceso de movilización social interna.

Las consecuencias de este estilo de desarrollo son, según las definiciones de las Jornadas mencionadas:

a.- Un proceso de crecimiento económico sostenible

b.- Creciente proceso de autonomía local para adoptar su propio estilo de desarrollo.

c.- Creciente proceso de solidaridad y participación ciudadana, así como una mas justa distribución de la renta.

d.- Creciente capacidad para disponer del excedente económico generado a fin de reinvertirlo localmente diversificando la base económica con objeto de asegurar la sustentabilidad del desarrollo

e.- Creciente proceso de concientización y movilización social en torno a la protección del medio ambiente y a la gestión cuidadosa de los recursos naturales.

f.- Creciente conciencia colectiva de identidad cultural de autoestima y orgullo de su ciudadanía local.

g. Creciente capacidad de los responsables y agentes locales para trabajar en común o conjuntamente en el plan de desarrollo consensuado a fin de labrar su propio futuro.

Asimismo, los municipios descubren la necesidad de ocuparse del desarrollo económico local, conexionándose con el tejido empresarial, haciendo que los empresarios no vean a los municipios como "la administración", sino como un ente al que pueden acudir para encontrar soluciones a sus problemas.

Se trata por lo tanto de organizar un proceso para revitalizar la economía local a partir de todos los agentes e instituciones implicados.

La Planificación Estratégica

La planificación estratégica basa sus conceptos en la práctica empresarial y esta a su vez se nutrió de las experiencias aportadas desde el ámbito militar.

La palabra estrategia viene del griego y puede definirse como el acto de conducir un ejército hasta la presencia del enemigo y dirigir las operaciones para lograr el objetivo deseado.

La elaboración de proyectos de desarrollo comunitario deben ser interpretados como procesos que combinan instrumentos y métodos de fomento de la participación y desarrollo de las capacidades de gestión en la totalidad del ciclo, esto es, desde el análisis de la situación, continuando por la elaboración del proyecto, su ejecución, seguimiento y evaluación de lo que se concreta.

Un proyecto estratégico ambicioso debe cumplir como mínimo dos objetivos básicos; orientar y articular aquellas acciones sectoriales que deban emprenderse desde un programa global y estimular al conjunto de la sociedad hacia la consecución de un horizonte definido.

Trabajando con la gente

Para ilustrar todo lo dicho, cabe una breve sistematización del proceso desarrollado en la Ciudad de Villa María sobre cuyos primeros pasos informamos mas arriba. Estas acciones implicaron un proceso no exento de dificultades muchas de las cuales surgieron justamente por una crisis de participación surgida por un quiebre anterior entre la sociedad y técnicos encargados de coordinar el proceso.

No obstante una parte de la población entendió el mensaje, y brindo su colaboración para dar un primer paso en pos del Plan Estratégico de la Ciudad.

Este grupo, entendió que los problemas tienen el color y la forma de quienes los perciben, y que no siempre esta percepción es la misma desde el punto de vista de quienes gobiernan y de quienes son los usuarios o destinatarios finales de las políticas.

Es necesario conjugar estas visiones y traducirlas en un plan para una acción conjunta. De esta manera esta acción conjunta será un producto de la comunidad, y uno de los mejores insumos con que un gobierno con vocación representativa puede contar. Esto es lo que se persigue a través de las acciones de un Plan Estratégico Participativo, del cual el "Diagnostico Participativo" es su primer producto.

Este documento es el insumo para la elaboración del "Modelo de Desarrollo" que se plasmara luego en un "Plan de Desarrollo" para la localidad, que consiste básicamente en la identificación y diseño de acciones y proyectos concretos y su implementación.

No obstante, no debe olvidarse que este tipo de desarrollo de base local, depende en gran medida de las políticas y programas desarrollados a nivel nacional, que se llevan a cabo en un marco condicionado por la economía mundial. No obstante, esta relación entre lo local, lo nacional, y lo internacional, debe permitir a las instituciones locales coordinar sus medidas con el resto de las que se desarrollan a otros niveles, aprovechando todos los recursos a su alcance para poner en marcha políticas locales de desarrollo.

Los talleres Participativos

A continuación se detallan algunos procesos y se transcriben algunos documentos que secuencialmente posibilitaron la realización del primer prediagnostico, que también se agrega a solo con fines ilustrativos (Anexo I) . El proceso se inicia con la construcción de la imagen de la Ciudad llevada a cabo con alumnos de diferentes colegios de la Ciudad, y continua en los talleres participativos donde conjuntamente con los miembros de la comunidad se trabaja en al detección de problemas críticos.

Imagen Guía

En el marco de la recopilación de información con vistas a la construcción del documento de diagnostico, se pueden realizar algunas actividades participativas previas como el relevamiento y la explicitación de la Imagen Guía de la comunidad.

La Imagen Guía (IG) es un instrumento que resume de manera global e integral las aspiraciones comunitarias. Por eso se reflejan los sentimientos y valores que la sociedad local desea lograr y sostener.

La IG no es una condensación de objetivos, metas o fines. Ella insinúa un horizonte global de realización comunitaria y que como tal puede contener aspectos muy variados como por ejemplo: económicos, culturales, sociales, urbanísticos, ambientales, etc.

En cuanto horizonte, la IG explicitada a partir de una situación actual y de una comunidad concreta, se posiciona frente a un mañana deseado y define un sino o rumbo global hacia donde la sociedad señala que deben confluir los esfuerzos y voluntades.

Hay un mañana colectivo, un mañana que es de todos. Éste resulta muchas veces el más difícil de conquistar. Implica apertura, convergencia, diálogo y consenso. Implica participación.

El contorno y la configuración de se mañana colectivo es lo que intenta explicitar la Imagen Guía de la ciudad.

Relevamiento de la Imagen Guía de la comunidad

El relevamiento y la explicitación de la Imagen Guía de la comunidad es una instancia importante del Plan Estratégico:

La Imagen Guía (IG) es un instrumento que resume de manera global e integral las aspiraciones comunitarias. Por eso se reflejan los sentimientos y valores que la sociedad local desea lograr y sostener.

La IG no es una condensación de objetivos, metas o fines. Ella insinúa un horizonte global de realización comunitaria y que como tal puede contener aspectos muy variados como por ejemplo: económicos, culturales, sociales, urbanísticos, ambientales, etc.

En cuanto horizonte, la IG explicitada a partir de una situación actual y de una comunidad concreta, se posiciona frente a un mañana deseado y define un sino o rumbo global hacia donde la sociedad señala que deben confluir los esfuerzos y voluntades.

Los versos de Mario Benedetti, insinúan con elocuencia la latente fuerza motivadora que el mañana contiene para una comunidad:

"Hay un mañana que es mío y hay un mañana que es de todos.

El mío muere mañana pero sobrevive el otro"

El mañana individual es algo que en términos generales han asumido cada uno de los individuos habitantes de una región. Cada uno de ellos inaugura todos los días ese mañana y lo concreta de alguna manera a partir de su trabajo cotidiano y sus realizaciones. El mañana individual, aún con sus frustraciones y postergaciones, es el más fácil de concretar.

Pero hay un mañana colectivo, un mañana que es de todos. Éste resulta muchas veces el más difícil de conquistar. Implica apertura, convergencia, diálogo y consenso. Implica participación.

El contorno y la configuración de se mañana colectivo es lo que intenta explicitar la Imagen Guía de la ciudad.

Metodología y alcance del relevamiento.

Metodología

Se eligió el sector educativo formal para dirigir la propuesta del relevamiento, específicamente los dos últimos años del nivel primario medio. Según las estimaciones realizadas oportunamente, unos 4.900 alumnos cursarían esos años en Villa María en la sumatoria de colegios privados y públicos.

Se formuló una consigna sencilla que consistió en que los participantes deberían formular una redacción breve (no más de siete renglones) expresando cómo le gustaría ver a su ciudad dentro de cinco años. Este ver figurativo contiene todo tipo de aspectos. No se limita a cuestiones físicas o urbanísticas. Incluye la convivencia comunitaria y todo tipo de valores con los cuales se identifique el participante.

Se eligieron de 7 a 10 alumnos por cada curso de ambos niveles. La selección de los alumnos quedó librada al criterio de cada preceptor y/o docente teniendo ellos la indicación de que el grupo de alumnos elegido debería representar la heterogeneidad socio-cultural del alumnado áulico. Se le suministró a cada alumno escogido una oblea con la consigna antes resumida la cual incluía la indicación de que dicha redacción debería hacerse con sus padres o familiares para lo cual se le brindaron cinco días para entregar el pequeño trabajo. Con la extensión de la actividad al ámbito familiar se procuró dos cosas: (a) involucrar al mundo de los adultos en el relevamiento y (b) ampliar la muestra.

Se distribuyeron 1000 obleas y se recogieron 376 respuestas correspondientes a 21 de los 36 establecimientos educativos locales. Los establecimientos que adhirieron a la propuesta son:

*José Ingenieros
Nicolás Avellaneda
Juana Manso
José Marmol
Domingo F. Sarmiento
General San Martín
Justo José de Urquiza
José Estrada
Dalmacio V. Salfield
Mariano Moreno
Juan B. Alberdi
Bernardino Rivadavia
Instituto Manuel Belgrano (Sec.)
Instituto Bernardino Rivadavia (Sec.)
Primero de Mayo
IPEM 147 M. Ocampo
IPEM 99
IPEM 275
Instituto San Antonio
Arturo M. Bas (Las Playas)
Escuela integral Superior de Lechería.*

Las respuestas obtenidas fueron analizadas una por una y mediante una tabulación especial se determinaron los valores y aspectos señalados por los participantes. A partir de este procesamiento se extrajeron los elementos para formular la Imagen Guía.

Alcance.

Si bien el muestreo apuntó a las familias a través del sistema educativo, lo cual podría dejar afuera algunos segmentos de actores sociales, como por ejemplo los adultos o las familias sin escolares, por otra parte también es cierto que al abarcar la

totalidad de establecimientos educativos (primarios y secundarios, públicos y privados), se estaría abarcado un amplio espectro social. No obstante para al obtener un retorno de 376 respuestas, se considera no concluyente la representatividad de la muestra.

Por lo anterior se señala que la explicitación de la IG guía obtenida no es definitiva y debería contrastarse en una instancia de validación posterior que amplíe su extensión social.

Contenido del relevamiento

Como respuesta a la pregunta: ¿cómo nos gustaría que sea Villa María dentro de cinco años?, se obtuvieron diversos aspectos y valores que se agruparon del siguiente modo:

Espacios públicos

Limpieza y Embellecimiento
Más cantidad de Espacios Verdes y Recreación
Mantenimiento y Pavimentación de Calles
Más control y señalización del Tránsito
Iluminación Completa
Cuidado de Animales sueltos

Servicios públicos

Seguridad
Levantar el ferrocarril
Control Prevención de Droga y Alcohol
Más Escuelas Primarias y Secundarias
Mayor cantidad de Viviendas
Desarrollo de la Universidad Local
Más y mejores Centros Asistenciales
Servicios Públicos en la periferia

Culturalmente

Dirigentes Políticos honestos, competentes y
con sensibilidad social

Mayor Justicia y Solidaridad en la convivencia
Crecimiento de la Cultura Local
Recuperar valores éticos, proteger y promover a la familia

Economía

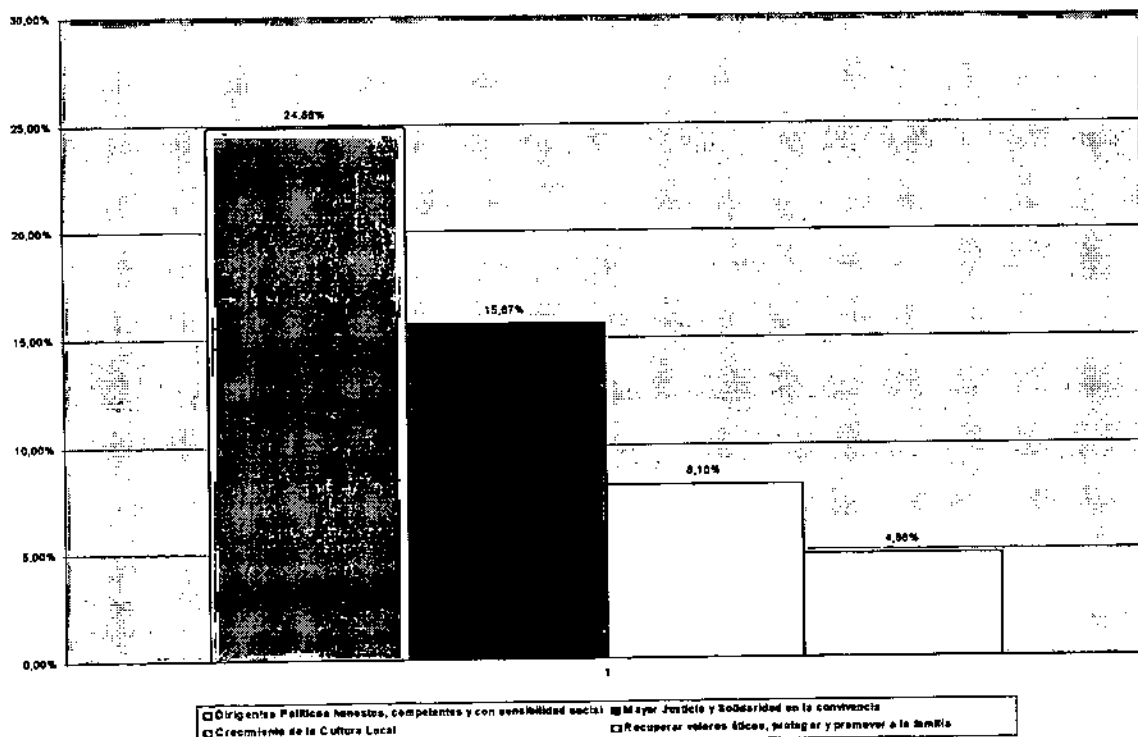
Incremento de industrias, empresas y comercios locales

Desarrollo del turismo local
Trabajo

Los aspectos y valores relevados tienen diversa incidencia sobre el total de las respuestas. Se destacan: limpieza y embellecimiento de la ciudad en un 48,10 % de las propuestas relevadas; trabajo en un 48,29 %; seguridad con un 30,27 %; dirigentes políticos honestos, competentes y con sensibilidad social con un 24,86 % y mantenimiento y pavimentación de calles.

Gráfico 1

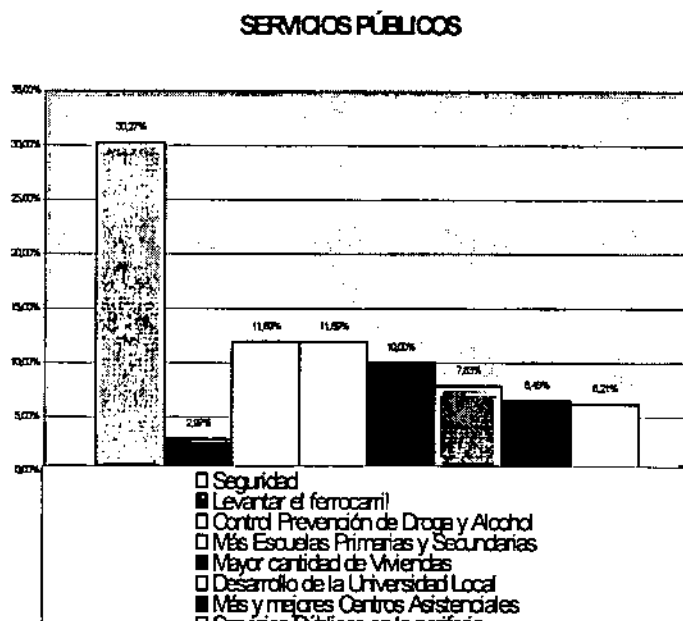
CULTURAL



Desagregados los datos y agrupados por afinidad se obtienen cuatro campos temáticos en donde los **servicios públicos** (gráfico 2) en donde se destaca seguridad. Es de notar que el tema seguridad está cobrando interés no sólo en Villa María sino en el resto del país y del mundo. La aspiración a una ciudad más segura no debería interpretarse como insuficiente esfuerzo policial. Para el caso de esta ciudad y como se verá en el informe específico sobre el tema, los villamarienses cuentan con una activa Unidad Regional de la Policía de la Provincia de Córdoba y diversos programas de Seguridad Ciudadana en el ámbito municipal. En términos generales la sociedad actual se la define como sociedad de riesgo no sólo respecto de la convivencia social sino también riesgo en términos económicos y culturales.

La aspiración a una sociedad más segura es legítima, actual y coherente con las transformaciones socioculturales que se están manifestando.

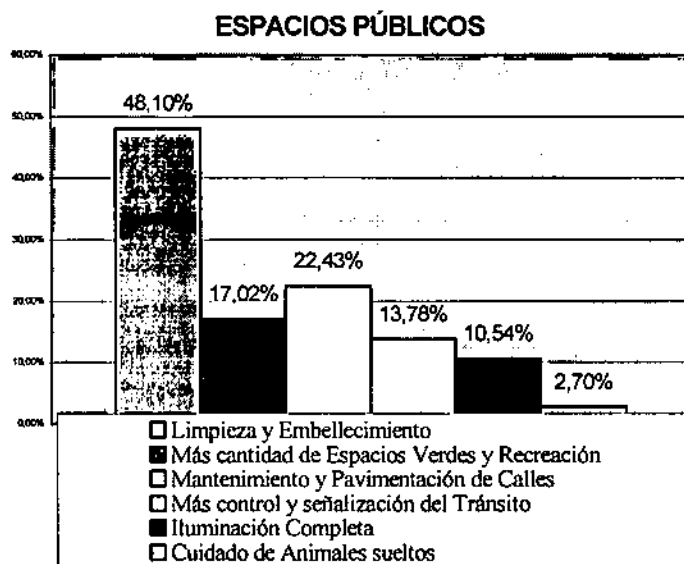
Gráfico 2



Otro grupo de intereses es el de los **espacios públicos** en donde se agregan a los ya mencionados intereses, el control y

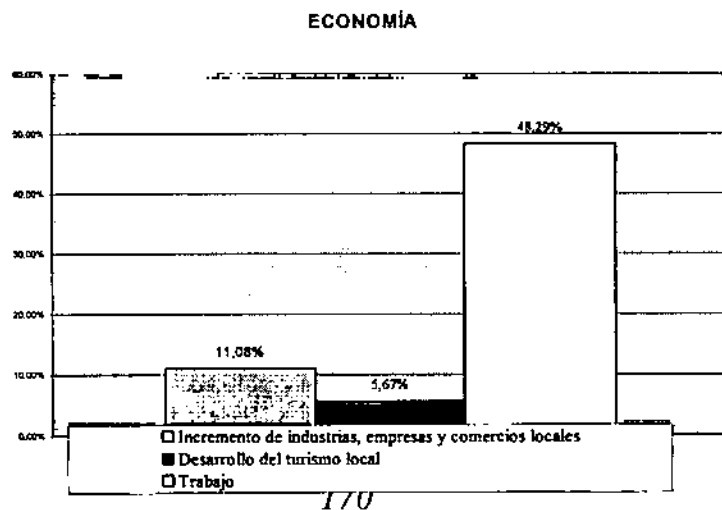
señalización de tránsito, la iluminación completa (vinculable a la seguridad) y más cantidad de espacios verdes y recreación, entre otras (gráfico 3)

Gráfico 3



En el gráfico 4 se puede observar la simple pero curiosa configuración del grupo de aspectos económicos en donde un 48,29 % de las propuestas sencillamente aspiran a trabajo pero la aspiración el incremento de industrias marcan una diferencia. Lo curioso, aunque cuantitativamente poco relevante, resulta la aspiración al desarrollo del turismo local.

La cuestión turística fue propuesta para el análisis sectorial por la

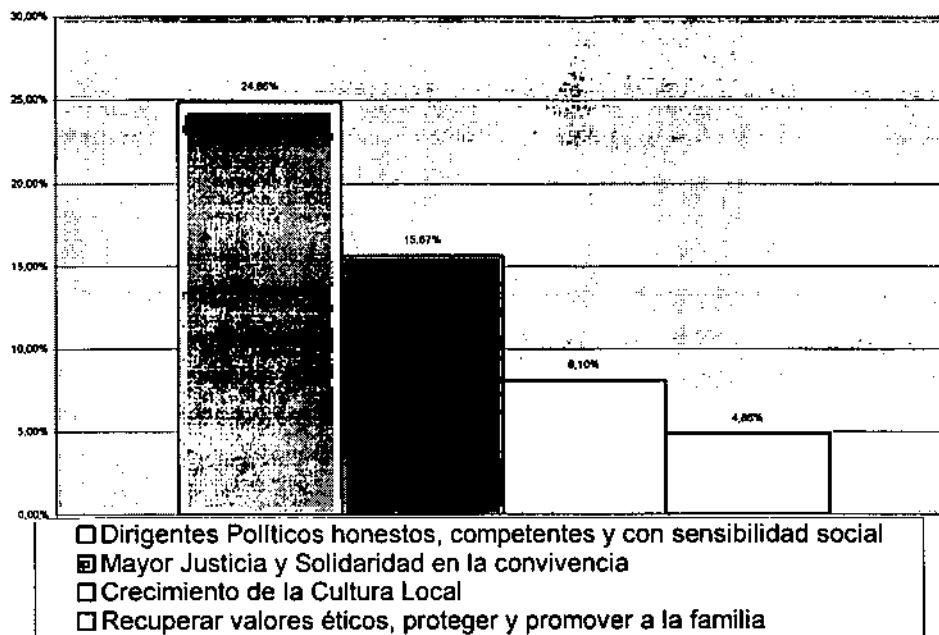


Dirección Técnica del PEVM, pero la respuesta a las convocatorias para las reuniones de diagnóstico fue casi nula (cuatro empresarios). La posición geográfica de Villa María justifica el análisis de aprovechamiento del flujo turístico que se dirige cada temporada desde Buenos Aires y el litoral hacia las sierras cordobesas. El 46 % del turismo provincial se instala en el Valle Punilla al cual se accede desde el este y sur-este por las rutas nacionales 8 y 9. Villa María tiene una plaza hotelera y gastronómica que sumada al entorno del río podría configurar una alternativa de parada para los turísticos en viaje y de recreación planificada para determinados segmentos de mercado de la microregión.

*Pero lograr proyectos de fortalecimiento de las economías sectoriales implicaría la superación de algunas características culturales como el individualismo y la falta de espíritu asociativo a nivel empresario tan remarcado en las reuniones sectoriales de diagnóstico. Estos **aspectos culturales** no se han manifestado explícitamente en el relevamiento de la IG. Pero han aparecido otros que se observan en el gráfico 5 que hacen a la dirigencia política, a la justicia y a la convivencia social, entre otros.*

Gráfico 5

ASPECTOS INHERENTES A LA CULTURA



Explicitación de la Imagen Guía.

Al tabulado final, con su clasificación y cuantificación de intereses y valores relevados, se sumó la lectura individual de cada propuesta lo cual permitió adquirir un panorama global del tipo de formulaciones redactadas. A partir de estos elementos se explicitó de manera tentativa la Imagen Guía para Villa María que dice así:

“Villa María, ciudad hermosa, limpia y segura que permite el disfrute de variados espacios verdes y recreativos y de una excelente infraestructura de servicios. Una ciudad que ofrece a todos la posibilidad de trabajar, tener vivienda propia y educar a los hijos. Una ciudad con una convivencia social justa y solidaria y que cuenta con dirigentes eficientes y honorables”

Como fuera dicho al comienzo, esta Imagen Guía es tentativa y sería conveniente exponerla a instancias de validación ampliando el espectro de actores sociales. Es de notar que no aparecen rasgos

vinculados al rol de la ciudad. Los participantes se concentraron en ciertas condiciones internas de la localidad. Lo cual podría estar indicando una falta de conciencia sobre la significación de la ciudad en el contexto regional.

Las cuestiones de entorno aparecieron en diversos talleres y reuniones de diagnóstico como el de economía y de aspectos urbanos ambientales. El sesgo profesional y empresario de estos últimos participantes, a partir de los cuales sí aparecieron los aspectos del entorno y del rol de la ciudad, reafirmarían la necesidad de una instancia de validación.

No obstante estas apreciaciones, la Imagen Guía obtenida da cuentas de aspectos muy relevantes y que indicarían la sensibilidad de los vecinos hacia determinados intereses, valores y aspiraciones.

Taller de Detección de Temas Críticos

Otro instrumento de suma utilidad a la hora de obtener insumos para el desarrollo del documento de diagnóstico, es el taller de detección de temas críticos.

Los TEMAS CRITICOS son situaciones actuales que tienen un importante impacto en el desarrollo de algún aspecto de la Ciudad.

En el ejemplo práctico que ilustra esta sección, la identificación de los temas críticos, para su inclusión en el documento de Diagnóstico, se llevó a cabo en un taller en el que se utilizó metodología METAPLAN

El programa desarrollado incluyó la definición de una situación deseada de los participantes en la que se destacan aspectos tales como:

- *Ambiente protegido y atractivo*
 - *Bajo nivel de contaminación ambiental y sonora.*

- Con parques y lugares de paseo con importantes jardines y arbolado.

- Calidad de espacios públicos.

- Ciudad en contacto con la naturaleza, sin contaminación: sólida, visual, sonora

- Protección de sus recursos naturales.

- Espacios verdes recreativos con alto nivel de seguridad para las personas.

➤ Con una identidad

- Ciudad que atraiga el interés regional, nacional e internacional por una razón con identificación Recreativa – educativa.

➤ Polos de desarrollo y de servicio

- Con las actividades pecuarias consolidadas.

- Con valor agregado a la producción agrícola.

- Como una ciudad que por su ubicación optimiza a su máxima expresión la logística comercial.

- Con capacidad de albergue orientado a la educación. Con infraestructura que utiliza la capacidad productiva.

- Polo educativo. Polo de nuevas tecnologías. Polo productivo.

- Polo de servicios de escala profesional.

- Una ciudad ordenada, afianzada en su rol de polo regional de desarrollo de servicios e industria.

- Polo de intercambio comercial con industrias vinculadas al conocimiento rutas y accesos e infraestructuras y espacios para el desarrollo productivo.

- Educativa.

- Polo de desarrollo regional.

➤ Urbanísticamente ordenada

- Infraestructura de tránsito vehicular y peatonal que incentive el orden.

- Zonificada adecuadamente.

- Una ciudad ordenada donde sea placentero vivir.

- Una ciudad ordenada urbanísticamente.

- Una ciudad que comience a crecer hacia arriba (con edificios)

- *Distribución estratégica en cuanto a lo comercial, industrial, turístico, educativo, social, etc.*

- *Con desarrollo integral de las personas.*
 - *Que permita el desarrollo de las personas.*
 - *Con mayores oportunidades para su gente.*
 - *Con pleno empleo, contención social, con un proyecto regional.*
 - *Fabricas (para fomentar empleo)*

A continuación fueron señalados como principales problemas los siguientes:

- *Ausencia de calidad ambiental*
 - *Centro Comercial descuidado*
 - *Ausencia de calidad ambiental, especialmente en área central.*
- *El poder político no cumple adecuadamente con la legislación*
- *Contaminación del río*
 - *Contaminación del río*
 - *Lotes sin desmalezamiento*
- *Planificación deficiente*
 - *Ausencia de determinación de prioridades.*
- *Incumplimiento de leyes y ordenanzas.*
 - *Incumplimiento de leyes y ordenanzas*
 - *No se respetan las reglas de tránsito.*
 - *Atención, cuidado, observancia de las normas de convivencia.*
- *Incumplimiento de leyes y ordenanzas.*
 - *No se respetan las reglas de tránsito.*
 - *Atención, cuidado, observancia de las normas de convivencia.*
- *Escasa cooperación y conciencia en la convivencia*
 - *Escasa conciencia ambiental*
 - *Suciedad generada por los vecinos.*

- Que el ciudadano tome conciencia de cual es la forma de convivencia en una sociedad organizada.

- Falta de cooperación.

- Escaso consenso en la visión entre el poder de decisión y la sociedad.

- Visualizar solo desde un punto de vista.

- La sociedad y el poder de decisión no tienen una misma dirección en la visión y objetivos.

- Carencia de herramientas concretas para consensuar intereses políticos y sociales en función del bienestar de toda la comunidad.

- Deficiente infraestructura en los accesos a la ciudad

- Deficiente mantenimiento de la costanera

Seguidamente los participantes elaboraron el *Árbol del Problema* y seleccionaron dos problemas centrales con el propósito de desarrollar sendas *Matrices de Debilidades, Fortalezas, Oportunidades y Amenazas* y esbozar algunas *Líneas de Acción*. Todo ello puede ser observado en la parte de transcripción del Taller.

El Prediagnostico y El Documentgo de Diagnostico

Por ultimo y antes de la realización del documento de Diagnostico, cabe un acercamiento al mismo mediante la realización de un prediagnostico que luego puede ser consensuado con algunos miembros de la comunidad.

A los fines de posibilitar una mirada empírica sobre esta temática en el final se adjuntan como anexo I el prediagnostico elaborado en el marco del trabajo llevado a cabo en la Ciudad de Villa Maria, y como Anexo II un Documento de Diagnostico desarrollado en el marco de otro trabajo llevado a cabo en la Localidad de Castex en la Provincia de La Pampa.

3º ETAPA: EL DISEÑO DE POLÍTICAS; FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS.

La tercera fase del proceso de formulación del Plan Estratégico consiste en la definición del modelo de desarrollo y sus escenarios futuros en un horizonte de tiempo determinado.

El modelo debe obtener una visión de futuro y estrategias para alcanzarla, ambos definidos desde la consideración de las macro tendencias en desarrollo y los escenarios locales (probable y deseable).

A partir del análisis de escenarios se definen el objetivo general y estrategias como medios para alcanzar las ambiciones de desarrollo expresadas en la visión de futuro en el marco de los escenarios previsibles.

Se trata de identificar de modo selectivo y no necesariamente exhaustiva, aquellos problemas que presentan una mayor urgencia estratégica y que merecen una atención especial, dejando al margen otros problemas que pueden ser abordados desde una actividad mas lógica y normal por parte de la gestión propia de la gestión publica u otros agentes privados.

También parece oportuno añadir una dosis de sensatez y realidad en los deseos contemplados en el Plan, de cara a no hacer de este una suma de objetivos inalcanzables y seguramente muy poco vinculados a la necesidad local.

Introducción²⁴

Encararemos entonces la construcción del eje del Plan estratégico es decir, el Modelo de Desarrollo. Para introducimos al tema se incorporan algunas refecciones elaboradas por Barreiro Cavestany y expuestas en el documento mencionado a pie de pagina.

El desarrollo local, dice el autor, se define como un proceso orientado, es decir, es el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo de un territorio determinado. Estas decisiones no solamente se toman a una escala local, sino que existen decisiones que tomadas en otra escala (por ejemplo, a nivel nacional o internacional) tienen incidencia en el desarrollo de un territorio dado. La preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local.

De todas maneras esta distinción entre intereses locales y no locales, resulta especialmente compleja, en la medida que, la evidencia de una economía globalizada y crecientemente interdependiente, como la de nuestros días, donde los territorios son, simultáneamente, espacios de flujos y espacios geográficos, genera cambios permanentes en las relaciones territoriales.

En efecto, prosigue el autor, el concepto de territorio-red modifica las relaciones de proximidad y distancia. Los actores interactúan en territorios-red y determinadas funciones se ejercen de manera desterritorializada o en red. Es el caso, por ejemplo, de empresas que operan en una red de localidades o de regiones, y es en el seno de esta red, donde se materializa la creación de valor y las

²⁴ Selección basada en Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local), de Fernando Barreiro Cavestany *

ganancias de productividad. No es el territorio, en tanto que espacio de proximidad (geográfico) el lugar donde se organiza la producción, sino en una red de relaciones (de mercado, de cooperación, de proveedores) que se configura y que opera en una red internacional o regional.

De ahí que las decisiones, al menos a nivel económico y productivo, no dependan exclusivamente de los actores locales, en el sentido territorial del término, sino que estas decisiones están desterritorializadas. Evidentemente, que esta configuración más o menos desterritorializada de las decisiones económicas, no siempre se produce y, por lo tanto, será necesario un análisis muy pormenorizado de las decisiones empresariales que afectan a un territorio.

Desde este ángulo, el desarrollo local puede ser un enfoque más político que económico. Si las empresas, están desterritorializadas, las instituciones políticas no lo están. Los gobiernos locales se definen por su territorio, por el territorio de su competencia institucional y es el presente y el futuro de ese territorio, lo que da sentido a su función. Mientras tanto, las empresas no defienden intereses locales (puede que sí, en algunos casos), sino que operan en un territorio (su base de operaciones). En esta disyuntiva entre lo político y lo económico, parecen discurrir muchas de las reflexiones y propuestas asociadas al desarrollo local.

El establecimiento de alianzas o coaliciones económico-políticas (entre actores empresariales y actores político-institucionales) supone abordar la diversidad de intereses y de prácticas en relación al territorio.

Se puede constatar la existencia de actividades económicas muy territorializadas y, por otra parte, actividades poco territorializadas. Que duda cabe que determinados servicios o el comercio de proximidad, son actividades para las que el territorio es su base de operaciones y, al mismo, tiempo su mercado, donde se encuentran sus proveedores, sus clientes, etc.

También, aunque en un grado menor, las actividades industriales que se configuran como sistemas productivos locales, aunque en muchos casos éstas se encuentran fuertemente internacionalizadas, tienen un fuerte interés en el desarrollo de las externalidades locales. Las actividades fuertemente territorializadas generan fuertes interdependencias de proximidad y se apoyan en especificidades históricas relacionadas con el territorio. En el otro extremo, nos encontramos con actividades que se apoyan básicamente en economías de flujos, que se relacionan escasamente con el medio local y mucho con lo global.

Para Cavestanyse puede visualizar una tendencia, propia de la sociedad de la información, en que las empresas prestan cada vez mayor atención a determinados factores positivos de localización, vinculados a la calidad del medio: la dotación de recursos locales de conocimiento, de clima laboral, de cualificación de los recursos humanos y la densidad de las relaciones de cooperación público-privada.

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

La práctica de los actores, es decir, su desempeño en tanto que agentes sociales, económicos, institucionales, etc., es, simultáneamente, una causa y una consecuencia del desarrollo del territorio. Podemos situarnos en la idea de una racionalidad de cada agente que, a su vez, está condicionada por el perfil del territorio, pero que no está determinada de forma absoluta por el mismo. Como ya hemos visto, la naturaleza de esta dependencia o

interacción con el territorio, para las diferentes prácticas, está vinculada a la función que cumple el territorio para cada actor. Desde aquellos actores para los que el territorio es solamente una base de operaciones, que pueden encontrar bases territoriales similares y de ahí su tendencia a la alta movilidad geográfica, hasta aquellos que generan fuertes interdependencias y sinergias con los recursos y con otros actores locales.

Cabría preguntarse si todas las prácticas de los actores locales van en la dirección del desarrollo local. Si se supone que el desarrollo local es un proceso orientado que postula la creación de riqueza y de bienestar para la población local, con una alta utilización y valorización de los recursos locales, es evidente que no. Pero, al mismo tiempo debe afirmarse que un proceso orientado en la dirección apuntada, no siempre es capaz de incidir en las decisiones o de modificar las prácticas de los actores que no se orientan en favor del desarrollo local. Esto puede ser así en el caso de grandes empresas "enclavadas" en el espacio local que incluso pueden llegar a utilizar recursos humanos que no provienen de la población local, o decisiones del estado en cuanto a inversiones o instalación de equipamientos en el espacio local. Veremos más adelante cómo el desarrollo local debe recurrir a formas renovadas de cooperación, de mediación y de resolución de conflictos.

Los objetivos de una política de desarrollo local. La práctica de los actores locales.

El desarrollo local no tiene un modelo de referencia. No es la ejecución de acciones que respondan a un modelo ideal o racional. A menudo se define el desarrollo local como el desarrollo completo (integral) y equilibrado. Desde una perspectiva ideológica (definida a priori) el desarrollo local sería un nuevo paradigma de buen desarrollo, una utopía local. Lo que no se puede realizar a nivel nacional o estatal, se podría hacer a nivel local, en gran medida, como resultado de la voluntad de unos actores que cooperan y que defienden intereses compartidos sobre el futuro de la localidad o comunidad.

Más arriba hemos definido una política de desarrollo local como el conjunto de acciones que, tomadas desde el territorio, incrementan la creación de valor, mejoran las rentas, aumentan las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad. La promoción de estas acciones desde el ámbito local, o desde territorios específicos y singulares, como estrategia más idónea para su consecución, responde a una serie de elementos que explican, en última instancia, la pertinencia del desarrollo local. A saber:

a) Los fallos del mercado. Al contrario de lo que sostiene la economía neo-clásica, no existe una movilidad de factores que se compensan y que equilibran el territorio de una nación.

b) Las limitaciones de las políticas nacionales o estatales, como agentes de ordenamiento territorial y de equilibrio y como agente capaz de atender a los requerimientos y necesidades de todos los territorios.

c) La competencia entre territorios en la sociedad globalizada, que genera oportunidades para posicionarse positivamente a partir de la iniciativa de cada territorio.

De ahí que el esfuerzo de los actores locales en torno a objetivos de desarrollo territorial, pueda definirse, en primer lugar, como una respuesta local (reactiva) frente a las amenazas externas. Pero esta respuesta se transforma progresivamente, mediante un proceso de maduración de la estrategia y de aprendizaje de los actores, en una acción local (proactiva) orientada hacia objetivos mejor definidos y con mayores niveles de coherencia y cooperación entre los actores.

Pero el desarrollo local aborda los factores antes mencionados de una manera específica. No se trata, como se ha visto, exclusivamente, de una respuesta local, de una acción defensiva y de resistencia de los territorios. Las estrategias de oposición o de protección frente a las amenazas del exterior, no son más que una ilusión y, en todo caso, un sin sentido. Los objetivos del desarrollo territorial endógeno contradicen, como se ha dicho, los supuestos de la economía neo-clásica sobre movilidad de factores. Pero

deben plantearse a partir de las tendencias evidentes a favor de esa movilidad. Los objetivos del desarrollo local (en tanto que estrategia orientada hacia objetivos deseables y factibles) no supone una acción de freno a las tendencias naturales del mercado, sino que, a partir de las tendencias del mercado, introduce elementos de compensación que eviten los posibles efectos negativos del mercado sobre la calidad del territorio.

El desarrollo local no es una estrategia para acumular riqueza y crear bienestar a costa de otros territorios. El desarrollo no se plantea como un juego de "suma cero", donde lo que unos (territorios) ganan, otros lo perderían proporcionalmente. Aunque sí es cierto que los territorios "pasivos" (sin iniciativa local) tienden a perder, al verse perjudicados por la iniciativa de territorios competidores. En todo caso, es cierto que hay "regiones que ganan" pero no es tan cierto que haya "regiones que pierdan" al ganar aquellas. Existen, efectivamente, regiones o ciudades que dejan de ganar o que no ganan todo lo que podrían ganar, debido a la pasividad de sus actores locales.

Las relaciones del desarrollo local con el Estado central o nacional, son sin duda complejas. Se ha acuñado de forma acertada, la idea de que el estado-nación es muy pequeño para gestionar la globalización y demasiado grande para gestionar la vida cotidiana o de proximidad. En todo caso, el estado-nación sigue teniendo un papel primordial en determinadas regulaciones económicas y sociales. Es verdad que las regulaciones se configuran en escalas variables. Al respecto, y en el contexto español y europeo, cabe mencionar la importancia creciente de las regulaciones regionales y comunitarias (europeas). Pero el estado-nación sigue cumpliendo un papel primordial en determinados aspectos de la solidaridad territorial. El desarrollo local corre el riesgo del egoísmo territorial. No es ajeno a ello el debate actual sobre la fiscalidad, sobre la recaudación y redistribución fiscal que afecta, en gran medida, al desarrollo y a la solidaridad territorial. En cualquier caso, el desarrollo local se encuentra con los límites de la base fiscal de las localidades, que condiciona, en gran medida las posibilidades de desarrollo autónomo y que condiciona los procesos de descentralización.

El debate fiscal nos puede llevar a un círculo vicioso, donde las zonas y localidades con mayor desarrollo, tienen la oportunidad, a su vez, de incrementar la presión fiscal a sus ciudadanos e incrementar así, la calidad territorial y el bienestar a través de las inversiones públicas. Por el contrario, los territorios con menor desarrollo, con una base fiscal débil y limitadas posibilidades de recaudación, tienen dificultades evidentes para financiar el desarrollo local, y deben recurrir a transferencias financieras del estado o de la región. Si no existieran mecanismos de redistribución financiera territorial a través del estado, la tendencia sería hacia mayores desequilibrios territoriales y hacia procesos egoístas de desarrollo local.

Por tanto, el estado continuará siendo un actor del desarrollo territorial, con presencia en los diferentes espacios locales, a través de políticas fiscales redistributivas y las estrategias locales deberán encontrar los equilibrios idóneos para establecer alianzas positivas con las instituciones estatales. En nuestro contexto europeo, hasta ahora, ha prevalecido una acción de reivindicación financiera para que el estado financie el desarrollo local y aporte recursos al territorio. La otra actitud, quizás en los territorios mejor dotados de recursos, ha sido la de una menor dependencia de la política estatal central.

Otra dimensión relevante de las políticas de desarrollo local es que, a menudo, trascienden la esfera nacional o estatal en cuanto a sus objetivos y sus actuaciones. Así, la cooperación regional transfronteriza, entre regiones o ciudades localizadas en diferentes estados, motivadas por un interés común y por complementariedades territoriales (económicas, culturales, etc.) se ha incrementado de forma notable. Algunas regiones encuentran espacios de desarrollo transnacionales, que resultan mucho más idóneos en la medida que evitan algunas de las restricciones nacionales. En efecto, nos encontraremos progresivamente con más iniciativas locales transnacionales, es decir iniciativas que, partiendo de los intereses de un territorio, encuentran en un ámbito territorial fuera de fronteras, el espacio complementario y sinérgico para valorizar sus propios recursos.

La cooperación.

En muchas reflexiones sobre el desarrollo local se reconoce que quizás, su principal valor, o el motor que lo activa, es la cooperación entre actores para realizar fines comunes. Es el llamado "partnership" o asociación (en el sentido de asociarse) para impulsar metas compartidas. Pero la cooperación o la asociación no es lo que activa el desarrollo local, y no es la explicación última del éxito de las experiencias o iniciativas de desarrollo local. Este enfoque, responde más bien, al enfoque ideológico del desarrollo local (con proyección moral) de un nuevo modelo de desarrollo basado más en la cooperación que en la competencia, en tanto que valores antagónicos.

La cooperación en el desarrollo local no es una solidaridad explícita de individuos y organizaciones motivados o con el deseo de poner en valor sus recursos humanos, físicos y financieros para compartir el futuro.

La cooperación tiene un sentido mucho más pragmático y es una respuesta racional a la propia lógica de cada uno de los actores. Dicho de otra manera, en determinado momento, los actores perciben que, para desarrollar de forma más completa su propia estrategia, es necesario cooperar y poner en común, con otros actores, las propuestas y acciones. Pero no existe una motivación preexistente para cooperar, sino más bien todo lo contrario.

Los actores locales no viven en armonía y en cooperación permanente. La convergencia de los intereses en una estrategia común es un proceso altamente complejo, plagado de obstáculos. Por tanto, esta convergencia no es una condición sine qua non para un proceso de desarrollo local. Que duda cabe que el territorio (sus necesidades y sus potencialidades) es percibido de manera diferente por los distintos actores, y que la utilización que cada uno hace del mismo, también difiere en función de sus propias lógicas y estrategias.

Podemos preguntarnos si en un territorio existe un interés colectivo por su desarrollo, una confluencia hacia una lógica colectiva, de

defensa y de promoción del desarrollo del espacio local. La hipótesis más razonable es pensar que existen diferentes estrategias locales, explícitas en algunos casos, implícitas en otros que, en determinadas circunstancias, pueden cooperar en aras de la calidad y cohesión del territorio, en la medida que estos objetivos son percibidos por estos actores, como de interés común. La cooperación debe ser analizada en función de un conjunto de factores que la explican o que le dan sentido. Así, en aquellos territorios que padecen una situación de declive o crisis territorial, donde los actores adoptan actitudes pasivas y tradicionales, el establecimiento y desarrollo de procesos de cooperación, aparece como bastante improbable. En estos casos, cualquier iniciativa de desarrollo se produce a partir de un liderazgo fuerte de un actor, en general de naturaleza institucional y, en muchos casos, externo a la localidad. Véase al respecto, el papel protagónico de muchos organismos estatales o regionales como calizadores o como fuerzas motrices de cambio en territorios concretos.

Por el contrario en aquellos territorios de estructura socio-económica más compleja y que viven procesos de cambio y transformación, aplicando innovaciones productivas e institucionales, la cooperación es más madura, aparece como una necesidad percibida por los diferentes actores, conscientes de que para gestionar un proceso de estas características, se imponen las relaciones de intercambio, de colaboración y de sinergia.

En todo caso, parece cierto que la cooperación es un proceso de aprendizaje entre los actores, que se debe disponer de los instrumentos y medios idóneos para gestionar la cooperación a largo plazo, de una forma persistente, trascendiendo así la cooperación coyuntural, que se produce frente a circunstancias puntuales de amenaza o peligro para la localidad.

La cooperación se plantea hoy como un desafío, tanto en el interior de las organizaciones como entre las organizaciones. La calidad de las organizaciones y sus ventajas dependen en gran medida que puedan ser organizaciones con capacidad de cooperación. Estos dos objetivos tienen que ir en paralelo. Hoy día, son las empresas más innovadoras y competitivas las que establecen organigramas apoyados en la cooperación más que en las jerarquías.

También en determinadas organizaciones del llamado tercer sector o sector no lucrativo, se avanza hacia métodos cooperativos de gestión. Sin embargo, otras organizaciones padecen fuertes dificultades para establecer mecanismos internos de cooperación. Es el caso de la mayoría de administraciones públicas, incluyendo las instituciones públicas locales, que arrastran organizaciones poco dotadas para la cooperación, con estructuras rígidas y con complejas relaciones internas de poder.

La cooperación entre organizaciones, refleja, en cierta medida, los niveles o la calidad de la cooperación interna existente en el seno de las organizaciones. No son aspectos independientes. De ahí que muchos intentos de cooperación en el desarrollo local, fracasan por este motivo.

La cooperación y la asociación responden a un proceso de maduración de las iniciativas locales de desarrollo, a una trayectoria progresiva de organización colectiva para alcanzar metas comunes en el territorio. Pero la experiencia demuestra que no se trata de un proceso lineal, acumulativo, mediante el cual se alcanzaría un modelo de "cooperación máxima". Ello tiene que ver también, con la distinción entre cooperación informal y formalización de la cooperación. Muchas iniciativas de los actores locales generan formas puntuales o prácticas de colaboración con otros actores. Es el caso, por ejemplo de la cooperación entre empresas en el seno de un sistema productivo, o entre organismos de formación y las empresas de cara a incrementar el valor y la calidad en la actividad económica.

El problema aparece cuando se trata de compartir objetivos que no responden a intereses directos o inmediatos de los actores, sino a metas a largo plazo, y que exigen un esfuerzo más allá de lo cotidiano. Es aquí donde se genera un proceso diferente de cooperación, es decir, de cooperación estratégica. Pero este tipo de esfuerzo es más bien excepcional y raro y, en general, responde a la existencia de un fuerte liderazgo de alguna o algunas de las organizaciones locales.

También este proceso de cooperación estratégica, se da en determinadas circunstancias o momentos, generalmente ligados al

aprovechamiento de una oportunidad que brinda el entorno o la coyuntura. En estos casos, la cooperación se hace visible y es percibida por los principales actores como de alto interés colectivo.

Los motivos que explican por qué en un territorio se dan formas más o menos sólidas y permanentes de cooperación, no son fáciles de dilucidar. Diferentes factores, como la confianza, la tolerancia al riesgo que conlleva compartir decisiones, o la solidaridad, se combinan para explicar el desarrollo de la cooperación. Pero por qué en un territorio y en un momento determinado, estos factores se han desarrollado y han facilitado la cooperación, es algo difícil de explicar. En su gran mayoría, las reflexiones sobre el desarrollo local, dan cuenta de estos fenómenos una vez producidos, como constatación a posteriori. Algunas dimensiones de la cooperación podrían ser apuntados:

1. La cooperación debe establecerse en función de las relaciones territoriales existentes. No siempre es el espacio local el más adecuado para el fortalecimiento de las relaciones de cooperación, y puede resultar más útil el establecimiento de alianzas y coaliciones entre actores locales y regionales de cara al impulso de determinadas estrategias de desarrollo. Se puede postular la existencia de una geografía de la cooperación y de las redes, variable en función de los ámbitos y sectores de acción. En función de la estructura productiva de una zona, allí por ejemplo, donde no existe una complementariedad entre las empresas locales, puede ser más importante la colaboración con empresas de fuera de la localidad, por ejemplo, en líneas de comercialización o distribución.

2. Existen modalidades muy diferentes de cooperación. En primer lugar, porque existen relaciones asimétricas entre los actores, no son relaciones entre iguales (diferencias en cuanto a poder, prestigio, recursos, liderazgo, etc.). Por tanto, podemos imaginar una amplia escala, desde sistemas de trasvase de información o consulta entre actores, pasando por compartir la toma de decisiones, hasta las acciones en común, compartiendo los riesgos y ventajas que la misma conlleva. Muchas propuestas de cooperación fracasan porque no sitúan claramente las reglas de juego, el tipo de cooperación que se propone.

3. La cooperación conlleva un aprendizaje de los que cooperan. En general, los individuos y las organizaciones están poco acostumbrados a cooperar y a compartir las actividades y los resultados. No se trata de un don que algunos poseen. Las relaciones de confianza se crean y la confianza se acumula en tanto que capital social, recurso básico para el establecimiento de relaciones de colaboración.

4. La sociedad contemporánea funciona a partir de las redes de cooperación. Las organizaciones se fortalecen y cumplen con sus metas, en la medida que trabajan en red con otras organizaciones. La externalización empresarial, la especialización y la mejora competitiva, son dimensiones que pueden extenderse a los diferentes ámbitos del desarrollo local, por ejemplo a las relaciones entre las diferentes administraciones públicas territoriales.

La cooperación y la identidad local

La posibilidad de que los actores se identifiquen con los problemas del territorio en el que operan es un aspecto de primera importancia para nuestro análisis. La cooperación efectiva y la interacción entre actores, estará sujeta a que se identifiquen con una problemática común y estén dispuestos a acordar soluciones y tomar decisiones colectivas.

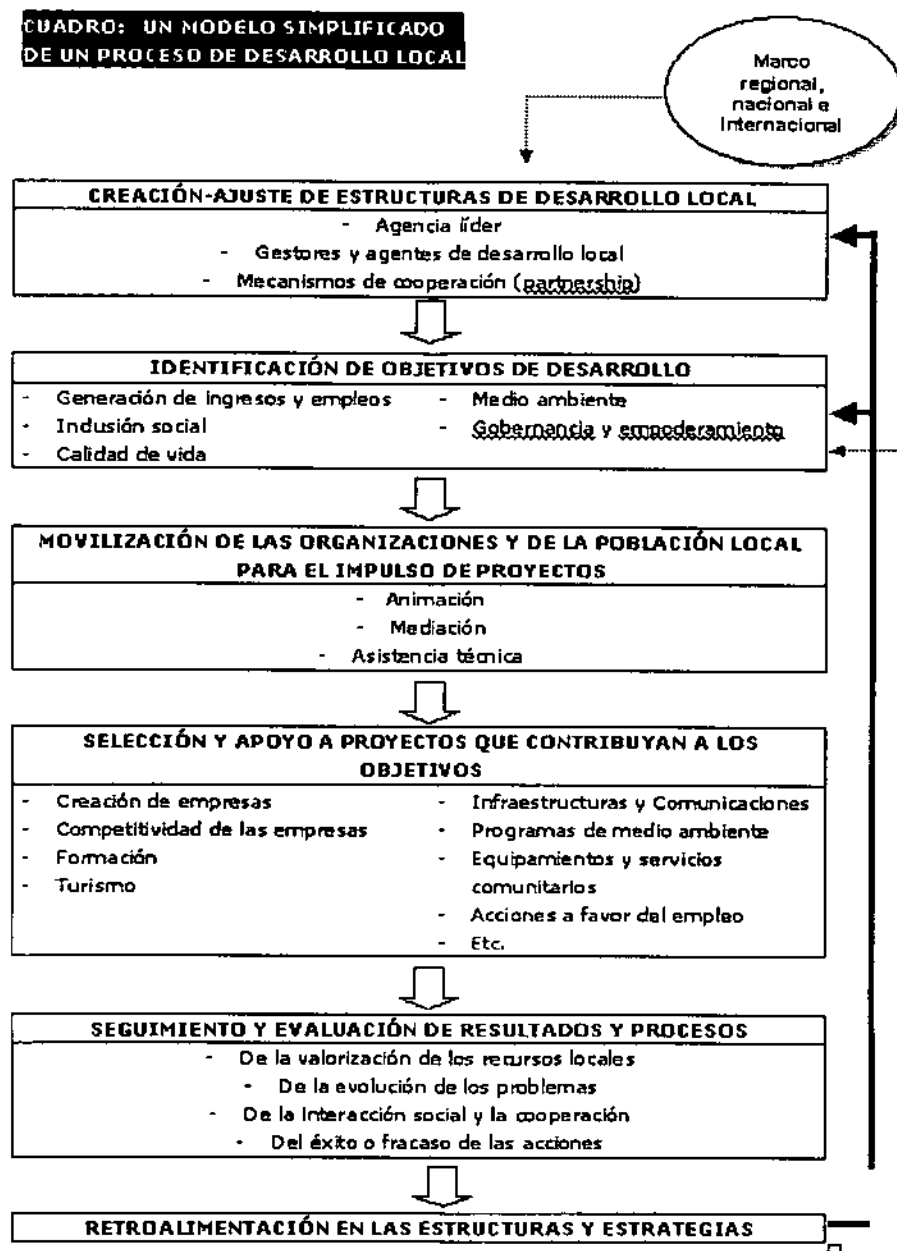
La definición de la identidad territorial es algo realmente complejo. Depende si nos referimos a una comunidad de residentes, a una comunidad de relaciones de vecindad, de relaciones laborales o de actividades productivas y comerciales. Nos interesa aquí estudiar la identidad en términos de interacción y cooperación en un territorio complejo. La interacción se basa en la comprensión mutua relacionada con identidades colectivas. Los recursos de identidad construyen un sentido de pertenencia y ello facilita la participación y la reorientación de las visiones individuales a partir de la interacción y la solidaridad.

La estrategia y los programas de desarrollo local

Un modelo de desarrollo local

El establecimiento de un modelo de desarrollo local tiene sus ventajas y sus desventajas. Desventaja, en la medida que simplifica la complejidad de un proceso con múltiples dimensiones. Ventaja, porque es necesario disponer de marco metodológico para fijar las orientaciones de referencia a las políticas de desarrollo local. Dicho de otra manera, ¿cuáles son los componentes centrales de una política de desarrollo local? En este sentido, un “modelo” de desarrollo local se configura en torno al diagrama siguiente:

**CUADRO: UN MODELO SIMPLIFICADO
DE UN PROCESO DE DESARROLLO LOCAL**



El modelo, ilustrado en el diagrama, es un "modelo simplificado", o un marco de referencia para la acción, donde se establecen las posibles relaciones internas de un proceso orientado de desarrollo local. El modelo es abierto, solo fija los componentes esenciales

que definen un proceso de desarrollo local y no tiene ninguna pretensión de formalizar y fijar criterios o pautas sobre los diferentes componentes del mismo.

Como puede apreciarse el modelo no puede asociarse a un plan, sino que se configura como un circuito donde se integran los principales componentes del desarrollo local. El circuito funciona a partir de una retroalimentación continua (ciclo) que permite una revisión-seguimiento de todo el proceso, abierto a una toma de decisiones flexibles que permitan, en su caso, rectificar o modificar objetivos y estructuras. Se trata de un aspecto crucial del enfoque, es decir, la idea de que no existen ni estructuras, ni objetivos que no puedan modificarse y, si es preciso, que no se puedan modificar con relativa facilidad. Lo más importante, en todo caso, es que los cambios, fruto de la retroalimentación, se introducen a partir de la experimentación y evaluación de las acciones en marcha.

El modelo se sitúa en una perspectiva diferente y más amplia que un plan de desarrollo local. Se trata de una perspectiva incremental y cíclica del desarrollo, de un proceso que se enriquece a partir de las mismas acciones implementadas y, en función de los procesos mismos de cooperación y de interacción entre los actores que participan.

La experiencia nos enseña que los procesos y experiencias de desarrollo local no evolucionan desde la cooperación sólida, pasando por la identificación de objetivos que, a su vez, definen todos los proyectos que contribuyan alcanzarlos. Lo que sucede, es que cada territorio no tiene una trayectoria lógica de desarrollo, sino que éste se va generando y construyendo a partir de trayectorias propias.

Suponemos que el modelo se desarrolla a partir del aprendizaje y la experiencia acumulada de los actores, fruto de las acciones e iniciativas de desarrollo, que no fueron definidas previamente en función de unos objetivos globales de desarrollo a los que debían contribuir. Es a partir de esta acumulación, que el proceso se orienta hacia la lógica del modelo y se estructura a partir de los

componentes y su secuencia.

Sobre la planificación en el desarrollo local

La planificación del desarrollo local ha tenido un auge indudable a partir de los años 80. Su concreción más evidente ha sido el diseño y el impulso a planes estratégicos territoriales, principalmente de ciudades. Este auge ha respondido a dos finalidades. En primer lugar, la de dotar de coherencia a muchas iniciativas surgidas desde los territorios, sin mayor relación entre ellas. Los planes estratégicos llegaron para dar coherencia y consistencia a procesos "desordenados" de desarrollo local. Y, en segundo lugar, como instrumento 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. Pero también generaron una cultura planificadora, introduciendo ciertas dosis de racionalismo constructivista que ha ocasionado no pocos problemas al desarrollo local.

El racionalismo constructivista, siguiendo a Joan Prats, en su versión más pura y simplificada, considera que las construcciones sociales sólo son racionales en la medida que responden a un diseño intelectual previo, asimismo racional. Se basa en una convicción sobre la preponderancia del conocimiento científico y técnico como racionalidad suprema libre de otras construcciones, por ejemplo éticas o ideológicas, unida al desconocimiento y desprecio por las diversidades culturales, las tradiciones o los comportamientos emocionales.. El racionalismo constructivista visiona las sociedades como organizaciones mecánicas, cuyo comportamiento podría ser previsto y calculado mediante el diseño, la planificación y la ordenación, y la gestión científica. La planificación del desarrollo, en síntesis, es un "tool kit" que puede adquirirse fácilmente (en las universidades o en las consultoras) y aplicarse a todos los territorios y sociedades, sin apenas

consideración a las diversidades culturales e institucionales, históricamente producidas, de las que los planificadores hacen "tabla rasa".

Aunque hay que decir que la teoría de la planificación estratégica territorial, contempla una mayor sofisticación metodológica, en el fondo, parte del mismo supuesto. Los planes estratégicos reconocen la necesidad de adoptar enfoques y métodos flexibles, adaptativos a la complejidad de un territorio plural y conflictivo, pero, en los hechos, los planes estratégicos, debido a su vocación totalizadora, es decir, de encerrar o abarcar el impulso al desarrollo local en un plan, provoca una formalización excesiva, que deja escaso o ningún margen para procesos más dinámicos, difíciles de regular o de gestionar a través de la planificación.

Nuestra reflexión no postula la inutilidad metodológica de la planificación estratégica, sino su insuficiencia para dar cuenta y recoger toda la problemática de un proceso de desarrollo local orientado por los actores territoriales. Las propuestas para ir "más allá" de los planes estratégicos locales, han sido presentadas en el apartado anterior.

La experiencia demuestra que el desarrollo local no puede ser formalizado en un plan, elaborado en un momento determinado, y con la decisión de ponerlo en marcha y ejecutarlo posteriormente. Es evidente que se puede elaborar un plan, en algunos casos con participación amplia de los actores, pero ello no supone que ese plan se ejecute tal como se había elaborado, sino que más bien, la experiencia lo demuestra, en la mayoría de los casos, esto no ocurre.

El modelo que aquí proponemos se define a partir de dos enfoques metodológicos. Por una parte, se trata de un ciclo y no de un proceso lineal de planificación. A menudo, se confunde este proceso con un plan técnico, con sus objetivos, metas y resultados. Es decir, como un itinerario con fines que son alcanzados en un momento determinado (previsto). El modelo, tal como se presenta en el diagrama anterior, incluye, efectivamente, planes y proyectos

en su seno, pero tiene otra dimensión más amplia, de naturaleza no formalizada y abierta a circunstancias que no pueden ser acotadas en un plan.

Por otra parte, se trata de un proceso incremental y no predefinido. El desarrollo local, en tanto que proceso orientado por sus actores, es una acción de transformación del territorio en una determinada dirección, y esto es un proceso permanente, no un proceso con una meta final de desarrollo. El enfoque constructivista, pretende definir previamente y a partir de conocimientos, la ruta a seguir, es decir, predeterminarla, y la acción propuesta deviene la aplicación de estos conocimientos. El enfoque incremental, supone un modelo diferente de articulación de conocimientos y acciones. Los conocimientos se generan, en gran medida, a partir de la experiencia de los actores. No es un conocimiento académico o científico el que nos interesa aquí. Se trata del aprendizaje.

Una estrategia de desarrollo, entonces, es el diseño concertado del camino más conveniente y la selección del vehículo más eficaz para que lleve a una comunidad desde un presente insatisfecho a un futuro con mayores posibilidades de satisfacción de las necesidades definidas y priorizadas en el marco del consenso con los diversos actores que intervienen en la dinámica de ese proceso.

La definición de estrategias no es un producto sino un proceso, esencialmente dinámico, continuo y cíclico, compuesto por acciones implementadas, evaluaciones permanentes y momentos de discusión y concertación entre los actores involucrados para corregir o confirmar rumbos y prioridades. Este proceso se pone en marcha para alcanzar objetivos comunes definidos por la comunidad. Planificar definir el conjunto de disposiciones adoptadas para ejecutar un proyecto, es decir, diseñar de manera participativa la agenda pública, tendiendo a partir del involucramiento de la gestión municipal, de solaparse sanamente con la agenda política local.

Escenarios

Previo a la formulación del plan, es necesario el análisis de los escenarios en los cuales el plan se inserta.

Analizamos cuatro categorías básicas a ser tenidas en cuenta para la construcción de escenarios de planificación estratégica participativa desde una perspectiva de articulación y control de las complejidades muchas de ellas dadas -y sobre las que se tiene incidencia real restringida- y otras -la mayoría- pasibles de control político, social y técnico.

Las categorías enunciadas son:

A. Político - Ideológicas. Refiere a los factores de articulación orgánica entre Estado y Sociedad Civil, a la legitimidad de la esfera de lo público, y a una nueva dimensión del concepto de "ciudadanía" por la vía del empoderamiento social.

B. Contextuales. Incorpora los elementos de ponderación dinámicos que asignan certidumbre a cualquier proceso de planificación y gestión (externalidades positivas y negativas). La consideración de sus factores permite "situacionalizar" las estrategias metodológicas y adoptar las decisiones políticas y técnicas más oportunas para cada momento.

C. Actitudinales. Da cuenta del status de comportamiento individual y colectivo de los actores que participan en el proceso, identificando roles y responsabilidades y evaluando la disposición comunitaria (público/privado/asociativo) para la construcción de acuerdos y mediación de intereses.

D. Operacionales. Hace referencia al corpus de herramientas y medios considerados para una conducción eficaz y eficiente de los procesos de planificación y gestión participativa. Si bien su carácter revela una preocupación central por el control metodológico de los procesos desarrollados, requiere de una consideración inmanente de las demás categorías.

Formulación del Plan

Durante la tercera etapa del Plan Estratégico los integrantes de las Mesas de tienen a su cargo la formulación del Plan a través de las siguientes acciones:

- *elaborar la matriz DAFO*
- *definir el modelo de desarrollo*
- *determinar los ejes estratégicos*
- *establecer los objetivos específicos*
- *diseñar programas y acciones*

Una vez diseñado el Plan Estratégico, se presenta a la comunidad toda para la firma del Contrato Social, hito que marca la primera culminación del proceso de discusión, búsqueda de consenso y diseño del plan. Con la firma del Contrato Social, las partes involucradas se comprometen a llevar adelante las acciones necesarias para alcanzar los objetivos consensuados por todos los sectores de la sociedad.

Metodologías de Planificación

Cualquier actuación de promoción económica en un territorio determinado precisa la articulación de medidas concretas encaminadas a alcanzar unos objetivos previamente establecidos. Para conseguirlo, se necesita un instrumento que asegure la conveniencia, coherencia y eficiencia de las medidas y los objetivos planteados. La planificación estratégica busca proporcionar ese instrumento.

No obstante, para articular un plan de intervención habrá que conocer profundamente el territorio en el que se pretende actuar. Esto supone cubrir dos etapas previas al establecimiento de estrategias de intervención: tener la información del territorio y analizarla. Por tanto, se necesitara un método de recopilación, ordenación y análisis de la información que permita un adecuado diagnóstico de la situación.

*En definitiva, el proceso de planificación estratégica seguirá un **proceso** como el descrito en el cuadro siguiente:*



Origen de la planificación

Los orígenes de este mecanismo de planificación de tan amplio alcance en nuestras organizaciones públicas.

Posiblemente algunos de los principios básicos de la planificación estratégica fueron definidos a principios de siglo por H. Fayol que identificaba la administración gerencial como un proceso que ha de:

- *Prever: Escrutar el futuro y elaborar un programa de acción.*
- *Organizar: Proporcionar a la organización todo aquello que es útil para su funcionamiento, es decir, actividades, herramientas, etc..*
- *Mandar: Hacer funcionar al personal.*
- *Coordinar: Enlazar, unir, armonizar las acciones y todos los esfuerzos.*
- *Controlar: Velar para que todo se haga de acuerdo con las ordenes impartidas.*

No obstante, es después de la segunda Guerra Mundial que algunas empresas, especialmente americanas empiezan a hacer una diferenciación entre responsabilidades estratégicas (fijación de objetivos) y tácticas (medios para alcanzarlos)

A partir de este momento, las grandes empresas comenzaron a prever y organizar de una manera más sistemática el crecimiento y la diversificación de las actividades. Esta nueva forma de actuar tenía una relación muy directa con el desarrollo del Marketing. Así, no es de extrañar que cada vez existan más coincidencias entre Marketing, Planificación, los cuales tienen un componente estratégico considerable.

Sin embargo, es durante los años 60 cuando se empieza a desarrollar la planificación de empresas que, antes de recibir el atributo de estratégica, se presentaba como planificación a largo plazo. Este tipo de planificación se centraba en prever y organizar el crecimiento y la diversificación de las actividades de la empresa en su conjunto. Al mismo tiempo se va intentando mejorar la adecuación entre estrategia externa de una empresa y su estructura interna, conformando así, uno de los elementos básicos de la planificación estratégica.

Aun así, a principios de los años setenta este tipo de planificación recibió importantes críticas que se centraban básicamente en el escepticismo respecto a las posibilidades de anticipación y previsión de la empresa. Estas críticas fueron rápidamente solventadas, aceptando que las incertidumbres del entorno hacían mas necesaria la planificación.

La **planificación estratégica** se basa, por consiguiente, en la idea de que se hace necesario un considerable esfuerzo de prospectiva y anticipación si se quiere que las acciones preserven la máxima flexibilidad.

Definiciones de la Planificación Estratégica según algunos responsables:

- Es un plan para afrontar el futuro

- *Es un instrumento de participación ciudadana para definir el futuro.*
- *Es un esfuerzo de concertación entre los agentes del territorio para definir prioridades y un modelo de desarrollo.*
- *Es un proceso de participación para buscar una identidad de futuro.*
- *Es una reflexión ordenada sobre el futuro con finalidades prácticas, estableciendo unas opciones y rechazando otras, y dando prioridades a las que hemos seleccionado.*

Definición de la Planificación Estratégica según los teóricos:

Es un proceso sistemático dirigido a producir decisiones para definir y orientar el futuro de la organización y determinar las acciones reales para llegar hasta esa situación.

Se trata del pensamiento estratégico aplicado a la planificación.

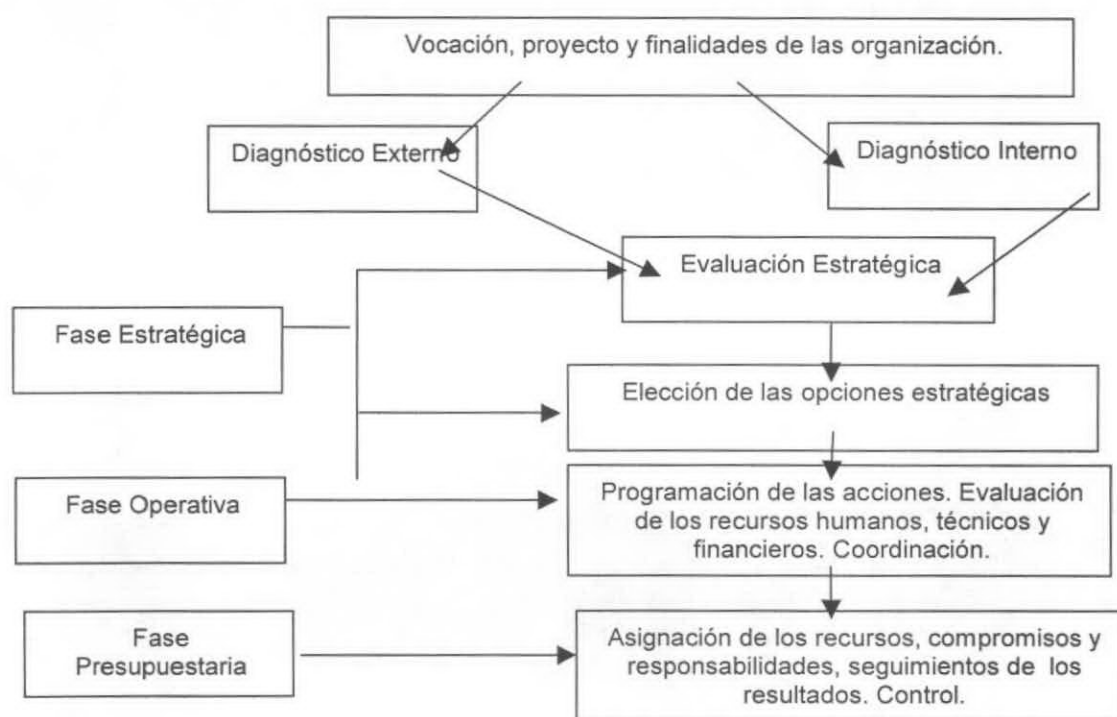
En todo caso, ¿Qué significa definir una estrategia correcta?. A nuestro entender, los elementos clave de ésta son:

- *Obtener beneficios (en el caso de empresas privadas).*
- *Conseguir un desarrollo óptimo.*
- *Reaccionar ante los cambios.*
- *Coordinar operativamente las unidades.*
- *Identificar potencialidades.*
- *Reducir frenos.*

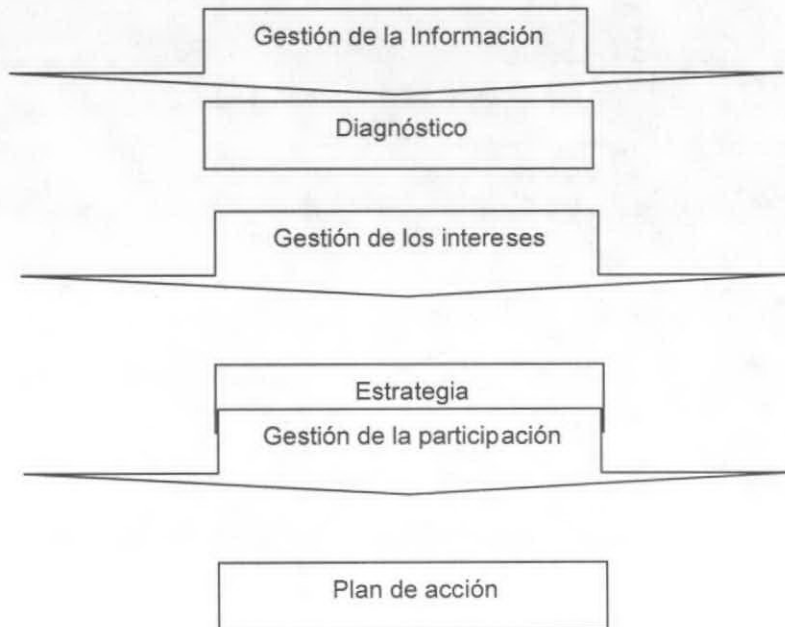
No existe una forma única de diseñar la estrategia, sin embargo, la planificación estratégica permite una visión panorámica (más allá del día a día) que posibilite la identificación de acciones concretas.

En el marco de la Planificación Estratégica podemos identificar tres fases: se trata de la fase estratégica, de la fase operativa y, finalmente de la presupuestaria, cuyas implicaciones se recogen en el cuadro siguiente:

Las Fases de la Planificación Estratégica:



¿En qué consiste la Planificación?



Por último, y antes de entrar en alguno de los instrumentos más utilizados en la Planificación Estratégica, hemos de señalar que a partir de ésta se ha ido desarrollando el concepto de management o dirección estratégica que se centra en la idea básica de que la gestión ha de potenciar la capacidad de respuesta y adaptación a las modificaciones del entorno. En consecuencia, se trata de mantener:

- *Una actitud adaptativa al cambio*
- *Una actitud no solo reactiva sino voluntaria.*
- *Una actitud de anticipación.*

La planificación estratégica ha sido adoptada como un instrumento aceptable para la articulación de medidas concretas.

La planificación estratégica participativa

Presenta características propias, al tratarse, como fundamento último, de un proceso participativo. En ningún caso debe entenderse el Plan Estratégico como un documento elaborado por un grupo de expertos, sino que ha de integrar a diferentes agentes

socioeconómicos del territorio. En caso contrario, las acciones que se quieren emprender no contarán con el necesario apoyo de los colectivos afectados y condenarán el Plan al fracaso. En este sentido, es importante que intervengan no sólo los que tengan algo que ganar o perder con las actuaciones previstas, sino aquellos que tengan capacidad para ayudar o entorpecer el proceso.

La participación, clave del éxito

La realización de un Plan va más allá de la elaboración de un diagnóstico. El elemento clave de estos planes es la participación. En tanto que se trata de diseñar y poner en marcha un conjunto de medidas pensadas en una perspectiva de medio y largo plazo, la única forma de asegurarse la implicación de toda la sociedad y la continuidad del proyecto aunque sus promotores dejen de formar parte activa de él es a través de la intervención en el proceso de todos los agentes que puedan verse afectados por el mismo. Equivale a decir que debe participar todos los actores sociales involucrados.

Desde un punto de vista operativo, para el proceso de discusión de los Planes Directores, se propone un mecanismo basado en la celebración de una o dos mesas de planificación por grupo de línea, en función de la complejidad de los temas a tratar.

En este sentido, el resultado del Plan Director deberá ser presentado y debatido en el marco de dichos grupos o mesas de planificación, en los que la participación de todos los agentes implicados lo que se convierte en factor crítico.

Cada mesa de planificación contará con dos convocatorias:

- En la primera, se presentaría el Plan elaborado por el equipo técnico y contrastado con los representantes municipales.
- En la segunda, que se produciría después de un tiempo prudencial, los participantes en la mesa presentarían sus aportes al Plan, discutiéndose y buscándose el correspondiente consenso sobre las actuaciones a realizar, en el convencimiento de que sólo la participación de los agentes puede permitir (a pesar de los

riesgos que este hecho puede provocar) la consecución, realmente, de los objetivos de la planificación de forma eficiente.

Una vez realizadas las reuniones, las aportaciones de los participantes, siempre que se llegase a un consenso suficiente, serían incorporadas al Plan, dando lugar al documento definitivo del Plan Director.

Finalmente, el resultado del -Plan Director de Promoción Económica, en los términos anteriormente expuestos, podría ser recogido y distribuido en documentos de planificación específicos, correspondientes a las acciones a realizar en diferentes ámbitos.

Corresponsabilidad en la aplicación de las medidas

El marco óptimo para el diseño y, sobre todo, para la puesta en marcha de las acciones e instrumentos propios de los Planes Directores, como hemos indicado, el de la colaboración.

La importancia de la cooperación entre los diferentes agentes que, de una u otra forma, tienen algo que decir en el desarrollo de un municipio, sólo alcanza toda su potencialidad -no exenta de dificultades- cuando se garantiza la corresponsabilidad de los mismos, es decir, el compromiso de acción en aquellas acciones o desarrollos instrumentales que cada agente puede impulsar, coordinar o ejecutar de una manera más eficaz y eficiente.

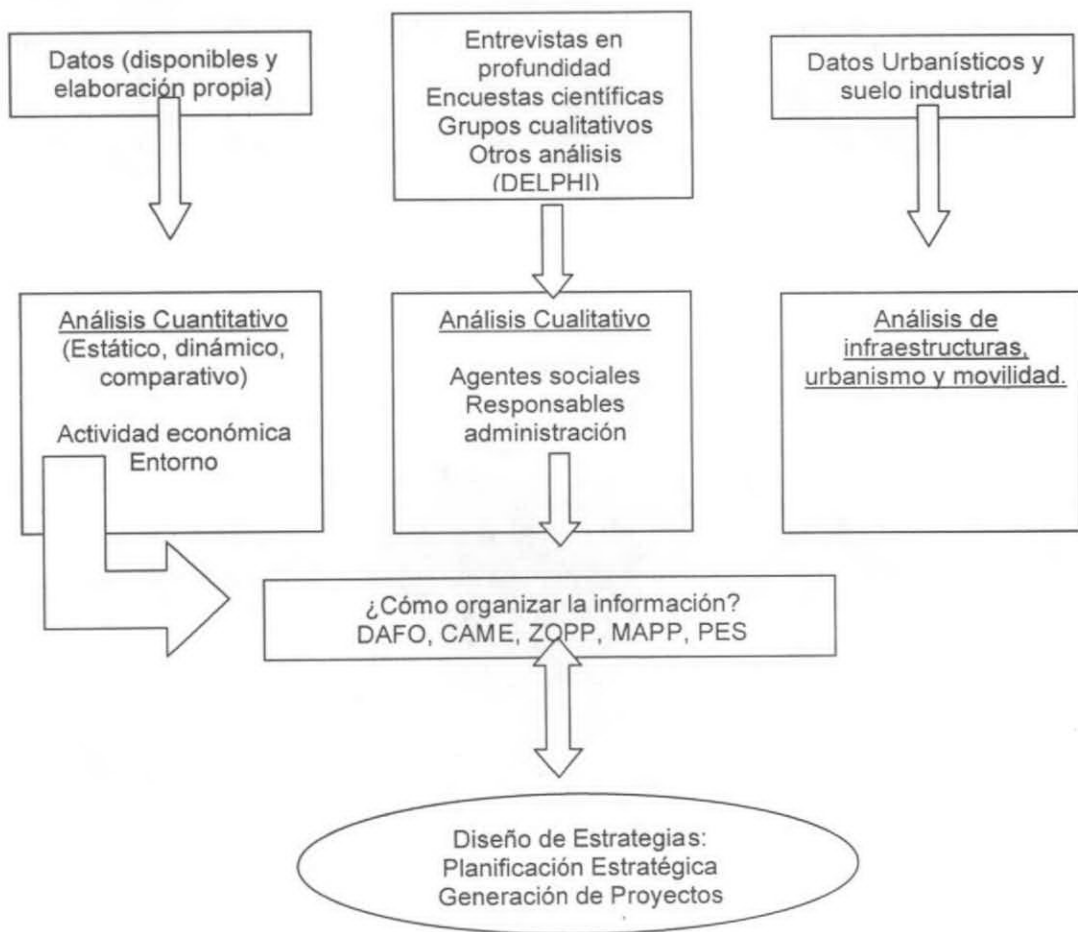
Pero, no cabe duda, los intentos de consenso, los acuerdos derivados y la propia garantía de corresponsabilidad presentan mayores posibilidades de éxito en un marco de estabilidad en las relaciones.

Así, el Grupo de Trabajo, formado por todas aquellas áreas que, de una forma directa, tengan alguna responsabilidad, instrumental o legal, en el marco de la gestión del municipio), y otras instituciones que, por diferentes motivos, tengan también competencias en el ámbito para el fortalecimiento institucional.

Este marco, es una de las posibilidades de desarrollo -no ya sólo de subsistencia, sino incluso de crecimiento sostenido- en la

modernización y adaptación a las nuevas circunstancias -incluso anticipándose a ellas- y, en definitiva, situarse en una posición que permita hacer frente a las nuevas exigencias del entorno: las acciones individuales difícilmente llevarán por ese camino; sin embargo, aunque con esfuerzos -de ello no cabe ninguna duda-, si los municipios toman un papel mucho más proactivo en la determinación de su senda de desarrollo, las posibilidades serán mayores y, por lo tanto, el futuro mejor.

El proceso de planificación estratégica



Metodologías de planificación: zopp y el mapp

Para conformar un sistema de planificación pública se requiere combinar varios métodos, según sea la jerarquía y complejidad de los problemas abordados en los distintos niveles del sistema organizativo.

No es adecuado ni práctico que todo el sistema organizativo trabaje con un mismo método de planificación, cualquiera que éste sea. Por el contrario, es necesario adoptar diversos métodos de acuerdo con:

El nivel jerárquico que practica la planificación, donde conviene distinguir entre:

- *nivel directivo*
- *nivel gerencial operativo*
- *nivel operacional de base*
- *nivel empresarial.*

La naturaleza del trabajo que se realiza, para diferenciar entre el tipo dominantes de procesamiento de problemas, tales como:

- *procesamiento político*
- *procesamiento tecnopolítico*
- *procesamiento técnico especializado*
- *procesamiento practico – operacional*

La complejidad particular de los problemas abordados, ya que pueden, en un determinado nivel, predominar situaciones de:

- *alta complejidad*
- *media complejidad*
- *baja complejidad*

La trama de relaciones d la gestión en un determinado nivel, que puede caracterizarse por la:

- alta interdependencia, alto número y variedad de problemas abordados
- baja interdependencia, bajo número y variedad de problemas abordados, y

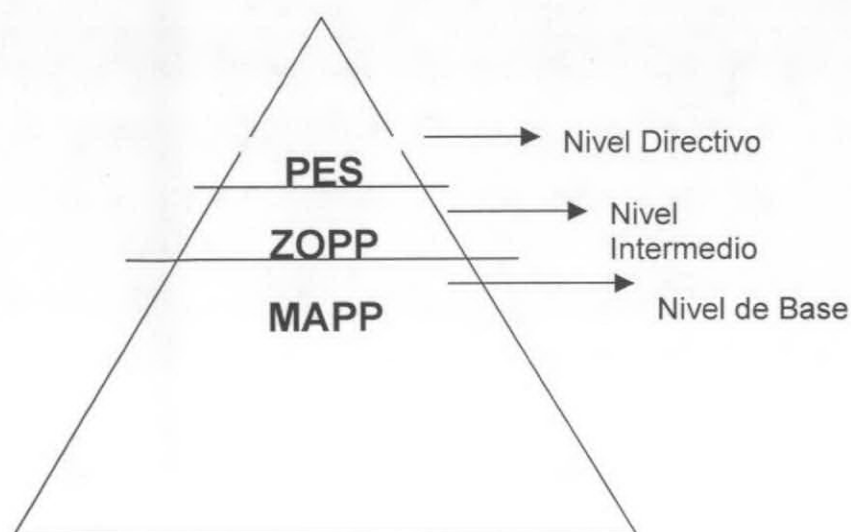
La **capacidad de gobierno** que tiende a ser más alta a nivel central directivo en organizaciones grandes y más baja a nivel descentralizado operacional de pequeñas dimensiones. Ella define la posibilidad de manejar métodos más o menos complejos.

El método PES es particularmente potente para el nivel central directivo público, donde se enfrentan problemas de alta complejidad que deben tener un procesamiento tecnopolítico de alta calidad. En ese nivel deben usarse métodos que permitan planificar por problemas sin perder la visión de interdependencia entre ellos, ni la consideración del peso de cada problema en el sistema más amplio que representa el macro problema.

En el otro extremo, el método MAPP, combina simplicidad y potencia, pero para enfrentar pocos problemas de baja interrelación y de baja complejidad donde predomina el procesamiento práctico – operacional.

En los niveles intermedios, el método ZOPP, muchos más simple que el PES y más complejo que el MAPP, parece el indicado para cumplir allí las funciones del sistematizar la planificación, con algunas adaptaciones y agregados, especialmente en lo que se refiere al procesamiento tecnopolítico.

El esquema sería, entonces, el siguiente, en el ámbito público no empresarial:



En un sistema de planificación es indispensable que los métodos adoptados por cada uno de los niveles organizativos sean coherentes entre sí, es decir, que correspondan a una misma concepción metodológica.

*La consistencia metodológica entre el PES y el ZOPP es producto del azar, pues ambas concepciones tienen origen en distinta época y espacio geográfico. El PES se comenzó a elaborar por el autor alrededor de 1976, poco antes de la publicación del libro, *Planificación de Situaciones*. (Ediciones Alfaro 1977, Fondo de Cultura Económica, 1980), que fundamenta su teoría. El método ZOPP bastante más simple, adoptado por la GTZ, que es el organismo para la Cooperación Técnica del Gobierno de Alemania) comienza a aplicarse en dicha agencia a partir de 1983 y antes de 1980.*

Una breve comparación entre ambos métodos puede sintetizarse en el cuadro siguiente, y demuestra que el ZOPP es un método potente en relación a su simplicidad.

Las principales debilidades del ZOPP, algunas de ellas inherentes a su propósito de simplicidad y otras subsanables con facilidad se refieren a:

- *El árbol de problema (explicación gráfica de las causas, descripción y consecuencias del problema) no tiene método de*

verificación de la profundidad y coherencia del análisis y, por consiguiente, descansa mucho en una lógica causal elemental y en la capacidad intuitiva y madurez del equipo multidisciplinario que explica el problema. En el PES, el flujograma situacional obliga a aplicar una teoría o a postular una coherente para seleccionar y relacionar las causas y, por consiguiente, induce a una mayor profundidad de análisis. Esta es una debilidad inevitable del ZOPP y también del MAPP, si pretenden ser métodos simples. Buena parte de la complejidad del PES se debe a la propuesta de construir un modelo explicativo del problema distinguiendo entre causas que son reglas, acumulaciones y flujos y a la obligación de precisar y fundamentar las relaciones entre las causas.

- El ZOPP no hace análisis situacional, sino construye un diagnóstico participativo. Por consiguiente, construye un solo árbol explicativo del problema que es de consenso del grupo. El PES, por el contrario, se fundamenta en la teoría situacional y, si bien busca el consenso del grupo de análisis que representa a un actor, diferencia las explicaciones, como una necesidad del análisis estratégico que siempre busca identificar los principales actores relevantes para el problema, sean éstos oponentes, indiferentes o aliados. En síntesis, el PES construye y diferencia varios flujogramas situacionales y árboles del mismo problema o su equivalente, tanto como actores o jugadores existen y son relevantes para la explicación del problema, porque tienen intereses y visiones diferentes sobre la realidad que analizan y conforman sus planes con base en esas diferencias. La palabra equivalente significa que, a veces, una misma realidad no es el mismo problema para los diferentes actores. Por ejemplo, el narcotráfico es un problema para el actor, Gobierno Nacional, y es un negocio para el actor, Cartel. En cambio, la represión del narcotráfico es un problema para el cartel y una manera de enfrentarlo con éxito, desde la perspectiva del gobierno.

- El ZOPP no trabaja con rigor lo que en el PES se llama VDP del problema. El vector de descripción del problema en el PES hace un análisis riguroso, mediante pruebas para verificar que el representa una enumeración precisa de hechos que son síntomas, manifestación del problema o marcador del juego, para no confundirlas con causas y consecuencias. Este es un defecto

fácilmente subsanable del ZOPP sin agregarle complejidad al método. En otras palabras, la distinción entre causas, descripción y consecuencias se hace de manera intuitiva en el ZOPP.

- *El ZOPP no hace análisis de gobernabilidad y pierde la potencia del concepto del plan dual. En otras palabras, no distingue entre causas que están bajo control y fuera del control del actor. Por ello el ZOPP no valora la importancia política de diferenciar el plan de acción del actor, que ataca las causas bajo su control, del plan de demandas y denuncias, que solicita la cooperación de otros actores para enfrentar las causas que dependen de ellos. Este es también un defecto fácilmente corregible, sin agregarle complejidad al método.*

- *La forma en que el ZOPP escapa al cálculo determinístico y hace frente a la incertidumbre es muy inteligente. No trabaja con escenarios, y pierde la idea de varios planes para distintas circunstancias, pero su modo de identificar los supuestos importantes para el cumplimiento del plan es una buena respuesta para un método simple y una lección crítica al innecesario determinismo de la planificación tradicional. Naturalmente, trabajar con escenarios es más potente, pero también mas complejo. La bondad del ZOPP radica en que es simple y no determinístico.*

- *El ZOPP ignora la producción de sorpresas y no trabaja con planes de contingencia.*

- *El ZOPP no tiene propuesta de análisis estratégico, y esta es su mayor debilidad. Sin embargo, algún tipo rudimentario de análisis estratégico podría complementarlo de la misma manera que se hace en el MAPP.*

- *El ZOPP parece más apropiado para la formulación de planes en organizaciones simples, pues no se preocupa del problema del sistema de dirección y se concentra exclusivamente en la creación de grupos participativos de trabajo.*

	PES	ZOPP
Explicación	a. Análisis situacional por problemas b. Descripción rigurosa del problema c. Flujograma situacional d. Árbol de Problemas	a. Diagnóstico de problemas b. No c. No d. Árbol de problemas
Plan	a. Árbol de apuestas b. Operaciones c. Examen del control o gobernabilidad sobre el problema d. Escenarios e. Planes de contingencia f. Análisis estratégico g. Simulación estratégica	a. Matriz de planificación del proyecto y árbol de objetivos b. Proyectos y actividades c. No d. Condiciones importantes cuyo cumplimiento exige el plan e. No f. No g. No
Acción	a. Propuesta de dirección estratégica b. Monitoreo con indicadores c. Ajuste periódico del plan	a. Propuesta de organización participativa b. Monitoreo con indicadores c. Ajuste periódico del plan
Relación Contexto – Texto	Tiene métodos para tratar la interrelación entre problemas	Sólo puede trabajar problema por problema
Confiabilidad	Análisis de confiabilidad sistemática	Identificación supuestos letales.

El tercer método, el MAPP, es coherente con el PES y el ZOPP porque lo diseñó la Fundación Altadir con posterioridad y con el conocimiento de ambos métodos.

Responde a un extremo de simplificación del PES y, en realidad, es un ZOPP simplificado y corregido, para subsanar algunas de las limitaciones antes anotadas. La idea original del MAPP surgió ante la necesidad de disponer de un método de trabajo en la planificación de un nuevo tipo de campaña electoral para ser practicado por organizaciones vecinales.

En el presente trabajo nos concentraremos en los métodos ZOOP y MAPP, los que describiremos a continuación:

Articulación PES, ZOPP y MAPP:

El método PES (Planificación Estratégica Situacional) es un método potente para el nivel central directivo publico donde se enfrentan problemas de alta complejidad. En este nivel hacen falta métodos que permitan planificar por problemas sin perder la visión de interdependencia entre ellos, ni la consideración del peso de cada problema en el sistema mas amplio.

El método MAPP (Método Altadir de Planificación Popular), en el otro extremo combina simplicidad y potencia pero para enfrentar pocos problemas de baja interrelacion y de baja complejidad.

En los niveles intermedios se encuentra el ZOPP (en alemán: Planificación Orientada Hacia Proyectos), mas simple que el PES, pero mas complejo que el MAPP, parece mas apropiado para la formulación de planes en organizaciones simples pues no se preocupa del problema del sistema de dirección y se concentra exclusivamente en la creación de grupos participativos de trabajo.

Metodo MAPP

Características Generales

Es un método diseñado para guiar la discusión de los problemas en la base popular.

Propone que los comunitarios identifiquen y seleccionen los problemas que consideren mas relevantes, los jerarquicen y definan maneras de enfrentarlos con los medios a su alcance.

Ayuda a pensar sistemáticamente

Crea una disciplina de discusión en grupo

Permite identificar soluciones creativas a los problemas.

Como el MAPP se practica en grupos requiere de un entrenamiento especial en esa dinámica para facilitar el trabajo en equipo (técnicas de discusión en grupos).

Rasgos Generales

El método sigue estos pasos

- a) *identificación de malestares e inconformidades (paso 1)*
- b) *Descripción de Problemas (paso 2)*
- c) *Análisis de causas y consecuencias de los problemas (paso 3)*
- d) *Definición de objetivos (paso 4)*
- e) *Identificación de las causas críticas (paso 5)*
- f) *Selección y diseño de operaciones para atacar las causas principales de los problemas (pasos 6, 7 y 8)*
- g) *Precisar y presupuestar los recursos necesarios para realizar las operaciones (paso 9)*
- h) *Identificación de los actores relevantes en la generación , mantenimiento y enfrentamiento de los problemas y su motivación frente a las acciones diseñadas para encararlos (paso 10)*

- i) *Análisis de los recursos críticos de poder en un problema y aplicación rudimentaria del concepto de peso, poder o fuerza de los actores (paso 11 y 12)*
- j) *Análisis de trayectorias o secuencia temporal del plan (paso 13)*
- k) *Análisis de la vulnerabilidad del plan (paso 14)*
- l) *Evaluación del desempeño de los responsables del plan y las operaciones (paso 15).*

Aplicabilidad e impacto social

El MAPP es un método que respecta la visión que la población tiene de los problemas locales que la afectan y tiene plena aplicabilidad en sistemas altamente descentralizados.

Esto favorece la creación de un compromiso sólido de la población con el análisis del problema que realiza y las soluciones que propone. Además facilita la transferencia de ese compromiso a los líderes y fuerzas políticas que promueven su aplicación en un sistema integral y descentralizado de dirección y planificación.

Con la aplicación del MAPP:

- 1.- La comunidad racionaliza sus necesidades y asimila las restricciones.*
- 2.- Se crea conciencia de gobierno en la base social.*

Limitaciones

Puede ser limitado si se trata de analizar muchos problemas estrechamente ligados entre sí. Tampoco permite asegurar la coherencia entre los problemas seleccionados para ser incluidos en un plan y evaluar la posibilidad de disolver un problema en el espacio mas amplio de otros nacionales que lo determinan.

Introducción al método MAPP

La planificación constituye una parte importante de los elementos que conforman la capacidad de gobierno de un actor.

Esta capacidad de gobierno esta determinada por las técnicas, métodos, destrezas y habilidades con que cuenta un actor para realizar su proyecto de gobierno.

Respecto a esta posibilidad, se entiende que practicar la planificación, y ejercer el gobierno de procesos es una capacidad potencial de todas las fuerzas sociales.

El método MAPP se fundamenta en los mismos principios teóricos sobre los cuales esta construido el método de Planificación Estratégica Situacional (PES). Estos principios se reflejan en las cuatro instancias del proceso de planificación:

Quien pretende actuar en una realidad concreta y cambiar los resultados insatisfactorios que observa en esa realidad, debe comenzar por conocerla y formular un modelo explicativo de ello desde su propia perspectiva (momento explicativo).

A partir de la reconstrucción del proceso causal que genera los resultados que el actor ha definido como problemas y la identificación de sus frentes de ataque o nudos críticos, el actor diseña los medios que estima necesarios para alterar la situación actual hasta convertirla en una situación objetivo que se propone alcanzar con un horizonte de tiempo determinado.

Estos medios son compromisos de acción o demandas de compromisos de acción.

El plan de acción – demandas se complementa con el plan de denuncias si acaso los actores pertinentes no oyen las demandas o no cumplen los compromisos de acción asumidos.

El diseño del debe ser y de los medios necesarios y suficientes para alcanzarlos constituye la tarea central del momento normativo de la planificación.

Reconocer a otros actores que gobiernan en otros ámbitos y que pueden tener objetivos diferentes o conflictos con los nuestros, junto con las limitaciones que nos impone la escasez relativa de

recursos nos impide incorporar el análisis de viabilidad de los objetivos que nos proponemos y de las acciones diseñadas para alcanzarlos (momento estratégico)

Pero la planificación no puede quedar divorciada de la acción pues en ese momento es cuando se completa el plan. El diseño y regulación de métodos e instancias de evaluación y control de planes constituyen las principales tareas del momento operacional de la planificación.

Por ultimo la incertidumbre que rodea la realización de todo plan nos obliga a examinar cuan sólidas son las bases que lo sustentan y a preparar acciones alternativas para impedir que las circunstancias invaliden nuestros planes. De allí la importancia del "análisis de vulnerabilidad del plan".

Ejecución por etapas

El desarrollo integral de la metodología requiere la participación activa del grupo durante el tiempo necesario para ejecutar los distintos pasos de la metodología. En circunstancias, no es posible disponer del tiempo necesario como para desarrollar las distintas etapas en forma sucesiva.

Una variante del método es su implementación por etapas conformando cada una de estas un producto distintivo que hace la obtención del producto final total.

En este orden una primera etapa que finalice en la detección de los nudos críticos de los problemas, puede constituirse en un insumo final, aunque no definitivo, en la estrategia de planificación.

Una segunda etapa puede arrancar del Árbol de la situación objetivo y finalizar en la propuesta de operaciones. Esta etapa puede repetirse hasta agotar las operaciones.

Por ultimo quedaría el desarrollo del análisis de viabilidad y de la vulnerabilidad del plan.

En distintos encuentros sucesivos el grupo puede efectuar la fase final o cobranza de cuentas por desempeño.

Una Variante del MAPP

En algunas ocasiones conviene agregar una variante casi lúdica al método mediante la incorporación de la "Visión" que tiene el grupo de una situación ideal a un plazo determinado.

Esta visión permite iniciar la planificación desde una mirada mas dinámica y positiva.

Asimismo, la visión permite entrar a la etapa de descripción de problemas conociendo que impedimentos resultan estos para los logros que el grupo se representa, mas allá de la percepción o intencionalidad individual.

Un ejemplo simple de aplicación del MAPP

Antecedentes:

El barrio Zanjón de la Aguada nació por la vía de las invasiones de terrenos rurales, y allí se asentaron, en cualquier orden y sin los servicios mínimos, numerosas familias de origen campesino. Allí habitan alrededor de tres mil personas entre las cuales el sesenta por ciento (60%) vive en estado de pobreza crítica, mientras que el (40%) restante percibe ingresos que apenas cubren sus necesidades de subsistencia. Se trata de familias cuyos ingresos no alcanzan para dar el pago inicial del plan de viviendas de interés social.

Debido a la escasez de viviendas de interés social en el municipio de Los Mangos, al cual pertenece el Zanjón de la Aguada, el barrio ha crecido mucho y muy desordenadamente en los últimos años, pues muchas personas han construido viviendas, sin ningún tipo de permiso o regulación, con materiales de desecho provenientes de construcciones que se realizan en otras áreas de la ciudad. Los vecinos se dividen, según la época que invadieron los terrenos que hoy ocupan, en dos bandos: antiguos y nuevos invasores.

Entre ambos hay rivalidad y distintos objetivos. Los invasores originarios responden al liderazgo de la Junta de Vecinos. Los invasores recientes siguen, en cambio, al grupo de los Morales, el cual persigue ocupar los terrenos, aun vacíos, que la Junta de Vecinos ha reservado para parque del barrio y centro comunitario. El Comité de Toma de terrenos JJ Fuentes, nombre de un dirigente muerto en el desalojo de una invasión, organiza en el municipio de los Mangos la toma periódica de terrenos. Esa es su actividad política y para ella cuenta con el apoyo de cuatro concejales de la Asamblea Municipal.

Todos los servicios públicos son insuficientes para la población del barrio, pero el desabastecimiento de agua potable constituye la mayor preocupación de los vecinos, pues genera tales condiciones de insalubridad en las viviendas, escuelas y establecimientos comerciales del Barrio, que sus pobladores viven bajo la constante amenaza de contraer enfermedades de distinta naturaleza. Además, la falta de agua ha traído como consecuencia el deterioro de la armonía vecinal, pues los vecinos que no cuentan con el servicio de agua en sus casas acuden a la única forma pública que existe en la zona para llenar baldes y cacerolas, lo cual genera grandes aglomeraciones de personas en pugna por aprovechar las escasas horas en que el barrio recibe agua para proveerse de este vital elemento. En varias oportunidades se han presentado disputas, algunas bastante violentas, a causa del desorden que impera frente a la toma pública de agua.

Existe una Asociación de Vecinos, creada hace varios años por iniciativa de los pobladores más antiguos del barrio, cuya junta directiva está integrada por las personas más respetadas del sector. Con el tiempo, la Junta de Vecinos ha perdido la confianza de los habitantes del barrio, debido a la acumulación de problemas y a su escaso poder organizativo.

Pasos para la planificación con MAPP

Se constituyó un equipo de trabajo con miembros de la Junta de Vecinos.

Con la asesoría de un monitor de MAPP, la Junta inició la tarea de hacer un plan para enfrentar los problemas del Zanjón de la Aguada

En la elaboración del plan se siguieron estos pasos:

Paso 1: Selección de los problemas del plan

En una encuesta, la Junta de Vecinos pidió a los pobladores que distribuyeran 30 puntos entre los problemas locales que los afectan, de acuerdo con la importancia y prioridad que le asignan a su enfrentamiento. Luego, en una asamblea de la asociación de vecinos se decidió elaborar un plan para enfrentar los seis problemas que resultaron con la mas alta puntuación promedio.

Problema 1: Desabastecimiento de agua potable

Problema 2: Inseguridad personal

Problema 3: Desnutrición infantil

Problema 4: Deficientes servicios de salud

Problema 5: Contaminación ambiental

Problema 6: Pobreza crítica y desempleo

La Junta de Vecinos decidió comenzar el plan por problemas desabastecimiento de agua potable, y abordar más adelante los otros. El problema 6 tuvo la mayor votación, pero al mismo tiempo fue considerado muy complejo y difícil de abordar por los vecinos, en cooperación con el municipio.

Paso 2: Precisión del Problema

Un problema se precisa mediante su descripción. Esta descripción expresa los síntomas del mismo. Estos síntomas se enumeran como un conjunto de descriptores de los hechos que verifican la existencia del problema.

Por ejemplo:

Descripción: d1,d2,d3

Donde d_1, d_2, d_3 , son los hechos necesarios y suficientes para describir el problema. La descripción de un problema debe diferenciarse de sus causas y de sus consecuencias.

La descripción de un problema cumple las siguientes funciones:

- Encierra las diversas interpretaciones del nombre del problema en una sola, aquella que enuncia y denuncia los hechos que manifiestan y verifican la existencia del problema, este encierre de varias interpretaciones en una permite que el grupo que analiza el problema esté seguro que estudia un mismo y único problema
- Precisa lo que debe ser explicado, es decir identifica los hechos que verifican la existencia del problema y cuyas causas deben ser enumeradas, explicadas y relacionadas.
- Constituye una referencia para estudiar la evolución del problema, es decir sus tendencias a empeorar o mejorar, el monitoreo de la descripción del problema informa sobre su evolución.
- Constituye una referencia para evaluar el impacto del plan sobre las causas, ya que la efectividad del plan se refleja en el cambio de los descriptores del problema.

Causas	se debe a...
Descripción	se verifica por...
Consecuencias	impacta en...

Un problema está bien delineado si sus descriptores (d_1, d_2, d_3) cumplen los siguientes requisitos:

- Deben ser precisos y monitoreables con el fin de que la comparación de sus valores entre dos periodos, sea significativa.
- No deben haber relaciones causales entre los descriptores, pues ello indicaría que, al menos, uno de ellos es causa.

- Cada descriptor debe ser una parte independiente de los otros, es decir no debe enunciar algo parcial ya que dicho de otro modo por otro descriptor, cada uno de ellos debe agregar una información relevante.

- Cada descriptor debe ser necesario a la explicación, y el conjunto de descriptores debe ser suficiente para que el nombre del problema quede exento de ambigüedad.

Para verificar si un problema está bien descrito, conviene hacerse la siguiente pregunta: si pudiera quitarle la carga negativa que contiene cada uno de los descriptores, el problema quedaría resuelto?

Si la respuesta es positiva, el problema está bien descrito. En caso contrario, faltan descriptores.

Paso 3: Explicación del Problema

Árbol explicativo

El grupo ahora debe comenzar a explicar el problema, es decir, tiene que responder a las preguntas: por qué se produce el hecho que representa el descriptor d1?, por qué se producen los hechos que representa cada descriptor? Al contestar estas preguntas, el grupo identifica causas y comienza a interrelacionarlas. El producto de este trabajo es el árbol de problemas, es decir un grafico donde se precisan y relacionan las causas de manera muy sintética y precisa. Siempre conviene comenzar la explicación desde la derecha hacia la izquierda, comenzando por los descriptores. Cuando se identifica una causa, ella se transforma a su vez en un problema que debe ser explicado, es decir, que se debe encontrar las causas de los demás. Ese proceso termina cuando el grupo considera que el problema está suficientemente bien explicado.

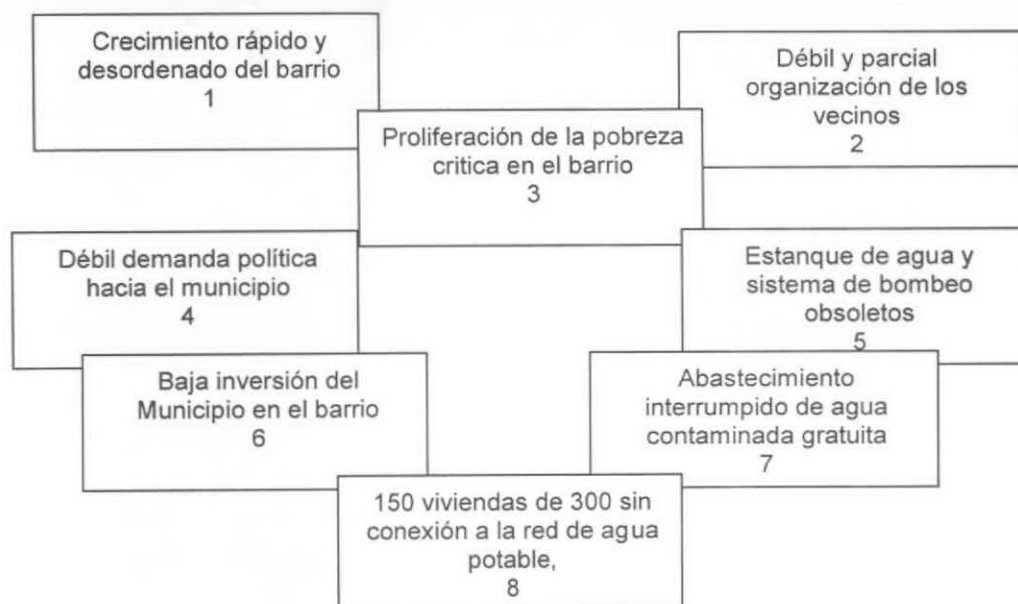
Ese árbol identifica siempre el nombre del problema y el actor se identifica con la explicación graficada.

Problema: Desabastecimiento de agua potable en el barrio Zanjon de la Aguada	
Actor: Asociación de Vecinos del barrio Zanjon de la Aguada	
Descripción: Descriptores D1: muchas viviendas carecen del servicio de agua potable D2: El servicio de agua potable no es continuo D3: d1 d2	Indicadores I1: El 50% de las viviendas del barrio carecen del servicio de agua potable I2: El barrio tiene agua dos días a la semana por seis horas I3: El crecimiento de las viviendas sin agua tiende al 60% y a disminuir el número de horas de agua a cuatro horas cada dos días.

Problema: Desabastecimiento de agua potable en el barrio Zanjon de la Aguada

Actor: Asociación de Vecinos del barrio Zanjon de la Aguada

Causas



Problema: Desabastecimiento de agua potable en el barrio Zanjon de la Aguada	
Actor: Asociación de Vecinos del barrio Zanjon de la Aguada	
VDP	Consecuencias
D1: 50% de las viviendas carecen de servicio de agua potable	a. proliferación de enfermedades gastrointestinales
D2: el barrio tiene 2 días de agua a la semana por 6 horas	b. Conflicto entre vecinos por la distribución de agua
D3: d1 d2	c. Desprestigio de la Junta de Vecinos

El gráfico adjunto, llamado árbol de problemas identifica las causas, las relaciones entre si y las conecta con los descriptores. Las causas 1,2,3 y 4 están bajo control de la Junta de Vecinos del Zanjón de la Aguada.

Paso 4: Diseño de la situación objetivo:

Una vez que el grupo de trabajo ha explicado el problema, discute los objetivos alcanzables y la situación que es capaz de producirlos. Para ello s necesario:

- *pensar en un plazo de maduración del plan*
- *pensar en las operaciones capaces de producir el cambio*
- *dimensionar el alcance y naturaleza de las operaciones a lo que el grupo considera factible.*

El árbol de la situación – objetivo grafica la situación que persigue el actor. En ella, las metas aparecen bajo la columna VDR, que quiere decir vector de resultados, aludiendo a los resultados del plan. El contraste entre el VDP, y el VDR indica la magnitud del cambio perseguido, en relación a la situación inicial. Pero, no basta como fijar los objetivos como VDR, es necesario además explicitar la situación que es capaz de producirlos en el fin de verificar si tenemos la capacidad de alterar las causas en la dirección y magnitud necesarias. Llamamos, por consiguiente, árbol

de situación – objetivo al grafico que relaciona las causas alteradas mediante el plan con los resultados perseguidos.

VDP	VDR
D1: 50% de las viviendas carecen e servicio de agua potable	R1: 20 % de las viviendas carecen de servicio de agua potable.
D2: el barrio tiene 2 días de agua a la semana por 6 horas	R2: el barrio tiene cinco días de agua a la semana por seis horas
D3: d1 d2	3: r1 r2

Cómo método de trabajo el grupo grafica el árbol de la situación objetivo.

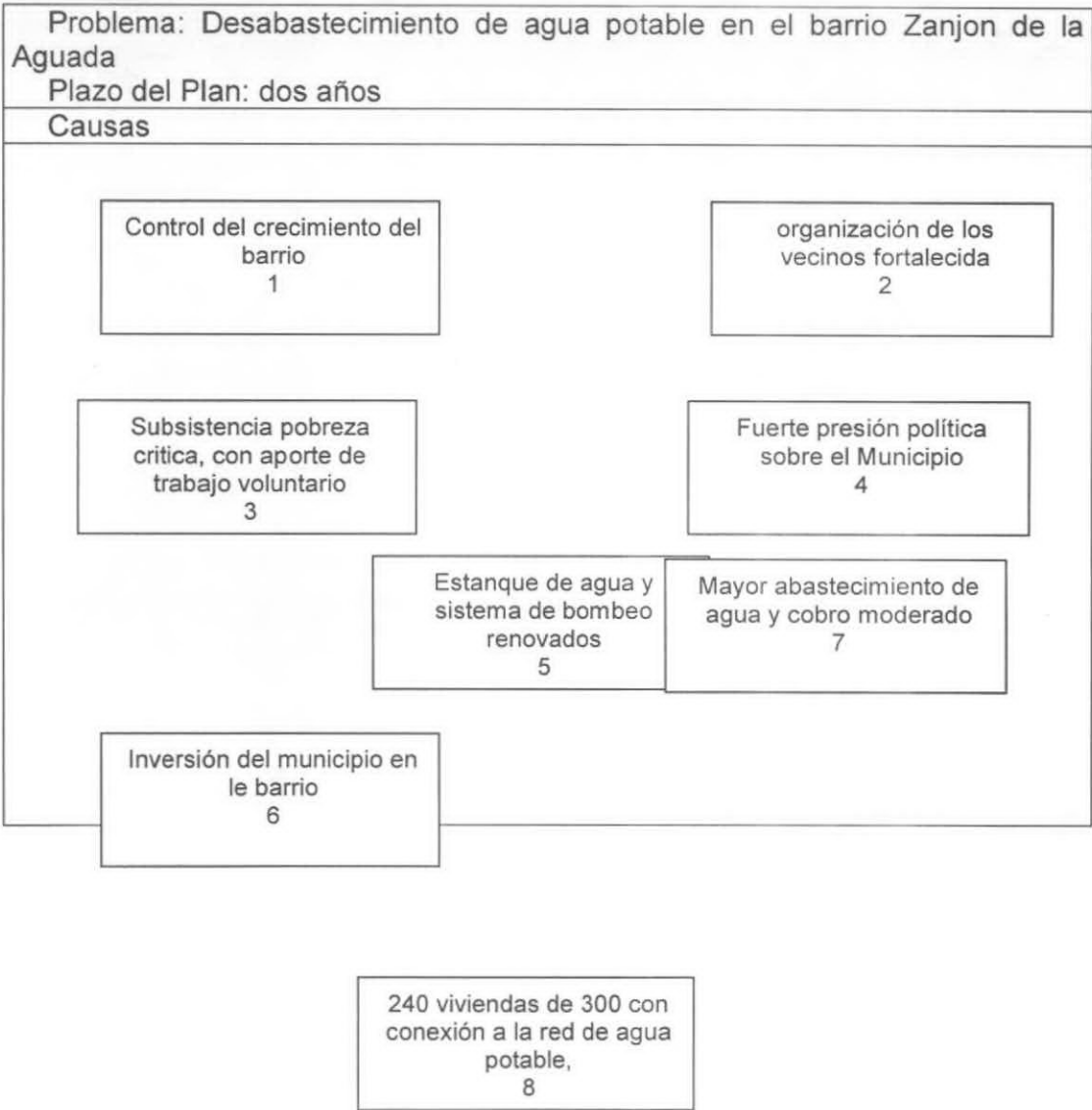
El árbol de la situación – objetivo es producto de una serie de idas y vueltas entre el árbol del problema, la identificación de los nudos críticos de este y los ensayos de metas que parecen razonables de acuerdo al tiempo en que los autores del plan de proponen a alcanzar los resultados.

El modo de razonamiento se basa en estimar.

- El esfuerzo que seria necesario para acortar la diferencia entre la situación inicial graficada en el árbol del problema y la descrita como meta en el árbol de la situación objetivo.*
- El efecto de cambio positivo que produciría aplicar una o varias operaciones sobre cada nudo critico del árbol de problemas.*
- La diferencia entre ambas estimaciones, con el fin de analizar si conviene reducir las metas o intensificar el efecto de las operaciones.*

Ese proceso requiere varias exploraciones y si en ella influyen aspectos técnicos, el grupo debe buscar la asesoría técnica pertinente.

Árbol de la Situación – Objetivo



Problema: Desabastecimiento de agua potable en el barrio Zanjon de la Aguada	
Actor: Asociación de Vecinos del barrio Zanjon de la Aguada	
VDP	Consecuencias
D1: 20% de las viviendas carecen e servicio de agua potable	d. Control de enfermedades gastrointestinales
D2: el barrio tiene 5 días de agua a la semana por 6 horas	e. Razonable convivencia de los vecinos
D3: d1 d2	f. Prestigio de la Junta de Vecinos

Paso 5: Selección de frentes de ataque o Nudos Críticos

El árbol explicativo del problema destaca 8 causas que es necesario afectar, para alcanzar la situación – objetivo. Por ejemplo, la causa 1 de la situación inicial debe transformarse en la causa 1 por efecto del plan, para contribuir al logro de la situación – objetivo.

Causa 1: débil y parcial organización de vecinos



Causa 2: organización de vecinos fortalecida

Este cambio debe ser producido por un acto de intervención, que llamamos operación.

Ca usa Nro.	Causa	Impacto	Puede ejecutar alguna acción para mejorarla?	Debe actuar?
1	Crecimiento débil y desordenado del barrio por invasiones	alto	Si	Si
2	Débil y parcial organización de los vecinos	alto	Si	Si

3(*)	Proliferación de la pobreza crítica en el barrio	alto	Si	Si, pero se refiere a otro problema
4	Débil demanda política hacia el municipio	alto	Si	Si
5	Estanque de agua y sistema de bombeo obsoletos	alto	Si	Si
6(*)	Baja inversión del Municipio en el barrio	alto	Si	Si, pero se concreta en 5 y 8
7(*)	Abastecimiento interrumpido de agua gratuita contaminada	alto	Si	Si, pero se concreta en 5 y 8
8	150 de 300 viviendas sin conexión a la red de agua potable.	alto	Si	Si

Frente esta necesidad de cambio surgen tres preguntas:

- *Cuánto impacta ese cambio sobre los objetivos?*
- *Qué debemos hacer en la práctica para producir ese cambio?*
- *Podemos producir ese cambio?*

Si una causa: a. Tiene impacto significativo, b. Es practico actuar sobre ella y c. Debemos hacer l cambio porque es políticamente oportuno. Por tanto, la declaramos frente de ataque del problema.

Algunos frentes de ataque pertenecen a cadenas causales y no es necesario actuar sobre todas las causas, porque basta con alterar un eslabón de la cadena para que toda ella sea afectada por el cambio. Por ejemplo: la causa 7 debe ser atacada afectando las causas 5 y 8. En otras palabras, la causa 7 solo es una consecuencia de las causas 5 y 8. Si eliminamos las causas que son meras consecuencias de otras, hemos encontrado los nudos críticos de problemas. Algo similar ocurre con la causa 6, ya que el ataque practico debe hacerse en las causas 5 y 8. La causa 3 pertenece a otro problema de mayor alcance y si bien hay que luchar contra ella, requiere de un plan de otro alcance. De manera que, salvo las causas 3, 6 y 7, todas las demás son nudos críticos

de problema. Para producir el cambio desde el VDP al VDR es indispensable atacar los nudos críticos del problema, es decir, debemos hacer un plan para cambiar las causas 1,2,4,5,y 8

Paso 6:Diseño de operaciones y demandas de operación

Una vez identificados los nudos críticos debemos pensar en el modo de atacarlos. Tanto el PES como el MAPP llaman operaciones a los actos de intervención realizados con la intención de cambiar la realidad contenida en una causa declarada nudo crítico. Una operación comprende un conjunto coherente de acciones destinadas a alterar uno o varios nudos críticos del problema, y se caracteriza por:

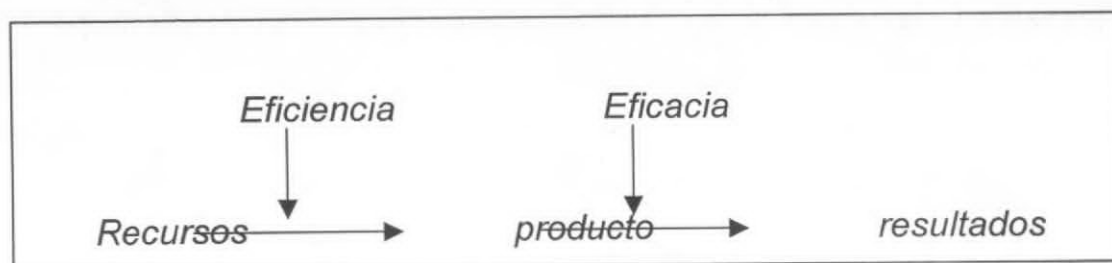
a. Utilizar y combinar variables bajo el control de alguna influencia del actor. Cuando el acto de intervención del actor combina variables bajo control de éste actor, se denomina operación, y la simbolizamos como OP. Cuando debemos actuar sobre variables fuera de la gobernabilidad del actor, pero en el espacio donde éste tiene alguna influencia se denomina demanda de operación, y utilizamos el símbolo DOP.

b. Generar un producto que provoca un resultado. Este resultado se precisa como impacto sobre el crítico y, a su vez, el conjunto de los nudos críticos alterados por un conjunto de operaciones produce, en última instancia, un cambio del VDP del problema.

c. Emplear una variedad de recursos escasos (poder, medios económicos, conocimientos, capacidades organizativas, etc), gestar una variedad de productos (políticos, económicos, cognitivos, etc.), e impactar con una multiplicidad de resultados (varios aspectos de un mismo problema o varios problemas de muy distinta naturaleza)

d. Una operación es una relación:

Recursos → producto → resultados



La relación recursos – producto precisa la eficiencia de la operación. La relación productos – resultados muestra su eficacia.

A cada operación corresponde un responsable de su ejecución, y para cada demanda de operación existe un encargado de solicitar la cooperación pertinente y denunciar si ella no se materializa. De este modo, el MAPP también trabaja con el concepto de Plan Dual desarrollado en el PES, donde se combina Plan de Acción con Plan de demandas y denuncias.

El cuadro que sigue explica la manera en que el grupo de trabajo identifica las operaciones y las posibles demandas de operaciones:

<i>Nudo Critico</i>	<i>¿Que hacer?</i>	<i>¿Quién hace?</i>	<i>¿Quién coopera?</i>
1. Crecimiento rápido y desordenado del barrio por invasiones.	Reconversión de 2 mil m2 de terrenos eriazos en parque cerrado del barrio y centro comunitario.	Junta de vecinos	Alcaldía
2. Débil y parcial organización de los vecinos.	Fortalecimiento de la Junta de Vecinos	Junta de vecinos	
3. Débil demanda política hacia el Municipio	Formulación plan vecinal sobre abastecimiento de agua	Junta de vecinos	
4. Estanque de agua y sistema de bombeo obsoletos	Construcción de un segundo estanque de agua y renovación del sistema de bombeo.	Municipio	Junta de vecinos
5. 150 a 300 viviendas sin conexión a el acueducto.	Conexión de 90 viviendas a la red de agua potable.	Municipio y Junta de vecinos	Municipio y Junta de vecinos.

La columna Nudo Critico señala la causa que debe ser atacada, la columna qué hacer? Sirve para identificar la operación, la columna quién hace?, precisa el organismo que tiene la gobernabilidad sobre la operación y quién coopera?, señala al actor u organismo que debe asumir una responsabilidad complementaria.

En base al cuadro anterior son operaciones:

OP1: Reconversión de 2 mil m2 de terrenos eriazos en parque cerrado del barrio y centro comunitario.

OP2: Fortalecimiento de la Junta de Vecinos

OP3: Formulación del Plan Vecinal sobre abastecimiento de agua potable.

En cambio, son demandas de operaciones:

DOP4: Construcción de un segundo estanque de agua y renovación del sistema de bombeo (demanda al Municipio)

DOP5: Conexión de 90 viviendas a la red de agua potable (demanda al Municipio)

Naturalmente, algunas de estas operaciones, tales como OP1, OP3, DOP4 y DOP5 requieren estudios técnicos. Para ello, la Junta Directiva de Vecinos ha logrado el apoyo del Municipio.

Paso 7: Definición de Responsables por las Operaciones:

Cada operación debe tener un responsable bien definido de su ejecución, y responde por los resultados de ella ante el actor que lidera el plan.

<i>Operaciones</i>	<i>Responsable</i>
<i>OP1: Reconversión de 2 mil m2 de terrenos eriazos en parque cerrado del barrio y centro comunitario.</i>	<i>Comité de parques, jardines y recreación de la junta de vecinos.</i>
<i>OP2: Fortalecimiento de la junta de vecinos</i>	<i>Directiva de la Junta de vecinos</i>
<i>OP3: Formulación plan vecinal sobre abastecimiento de agua.</i>	<i>Comité técnico de la junta de vecinos</i>

Paso 8: Definición de responsables por el seguimiento de las demandas de operaciones

Cada demanda de operación tiene un responsable de monitorear la respuesta del actor que tiene gobernabilidad sobre la operación.

<i>Demandas de Operaciones</i>	<i>Responsable</i>
<i>DOP4: Construcción de un segundo estanque de agua y renovación del sistema de bombeo.</i>	<i>Comité técnico de la junta de vecinos</i>
<i>DOP5: Conexión de 90 viviendas a la red de agua potable.</i>	<i>Comité de viviendas de la junta de vecinos.</i>

Paso 9: Presupuesto del Plan:

El plan debe ser presupuestado para saber su costo y determinar las contribuciones que cada parte debe hacer para materializarlo. Este presupuesto se hace por operaciones, en el caso que ellas exijan recursos económicos, trabajo comunitario o aportes de horas de equipo y maquinaria.

Por las razones anteriores, el presupuesto distingue entre costos en dinero y costo en aportaciones en trabajo o maquinaria y equipo.

Operación	Costo en trabajo comunitario	Aporte de la comunidad en dinero	Aporte del Municipio (\$)	Costo en dinero
OP1: Reconversión de 2 mil m2 de terrenos eriazos en parque cerrado del barrio y centro comunitario.	400 horas de trabajo comunitario	30.000	1.000.000	1.030.000
OP2: Fortalecimiento de la junta de vecinos	120 horas de trabajo de la Junta			
OP3: Formulación plan vecinal sobre abastecimiento de agua.	100 horas de trabajo del comité técnico		80.000	80.000
DOP4: Construcción de un segundo estanque de agua y renovación del sistema de bombeo.			15.000.000	15.000.000
DOP5: Conexión de 90 viviendas a la red de agua potable.	200 horas de trabajo comunitario	100.000	1.500.000	1.600.000

Paso 10: Identificación de actores sociales relevantes y su motivación frente al plan:

En cualquier proceso de lucha entre el cambio y la conservación hay actores o jugadores que encabezan posiciones sobre el plan en su conjunto y sobre cada operación en particular. En la gestación de esas posiciones pesan la inercia, la desconfianza, las rivalidades, los prejuicios, la ceguera, para ver posibilidades, los intereses encontrados y las pequeñas parcelas de poder.

a. Interés:

La posición de un grupo o una persona por una operación puede sintetizarse en el concepto de interés. El interés puede ser de: apoyo (+), rechazo (-), indiferencia real (Q), indiferencia táctica (00) e indiferencia por desatención (ϕ). La indiferencia táctica indica que se disimula una posición real positiva o negativa, bajo la máscara de la indiferencia, hasta un momento que se estima oportuno. La indiferencia por desatención precisa el dato en que un grupo no tiene posición sobre una operación, porque ella no ha entrado hasta ese momento en su foco de atención.

b. Valor

Cada grupo asigna un valor a cada operación y ese valor indica la importancia que la operación representa, según sea la magnitud del impacto que ella tiene sobre el afectado. Aquí es importante no confundir el valor con el interés. El valor indica "me importa mucho, poco o nada". El interés, en cambio, expresa apoyo, rechazo o indiferencia. Podemos calificar el valor en una escala tal, como A: Alto, M: Medio, y B: Bajo.

<i>Interés</i>	<i>Valor</i>	<i>Motivación</i>
(+)	A	+A (apoyo fuerte)
(-)	A	-A (rechazo fuerte)
(-)	B	+B (apoyo débil)
(-)	B	-B (rechazo débil)

c. Motivación:

La motivación combina el signo del interés con la calificación de la importancia o valor.

La motivación expresa la fuerza del deseo de actuar, pero puede no representar la capacidad o fuerza para actuar, según ese deseo.

d. Actores

Los actores son líderes, personalidades o grupos que tienen peso y toman posición frente a la situación de conflicto o cooperación que se origina al seleccionar y enfrentar problemas. En el caso del barrio Zanjón de las Aguas, son actores:

- a. La directiva de la junta de vecinos*
- b. El intendente*
- c. Los concejales del municipio*
- d. El comité de toma de terrenos JJ Fuentes*
- e. El grupo de los Morales.*

La directiva de la junta de vecinos (actor A1) trata de recuperar su prestigio y tiene un plan para reorganizar a la comunidad y presionar al Municipio sobre el problema del agua. Apoya todas las operaciones del plan.

El intendente (actor A2) tiene una posición favorable al conjunto del plan. Los concejales del municipio que son 10, están divididos. Seis apoyan el plan de la Junta de vecinos y cuatro apoyan al grupo de los Morales. Así, debemos distinguir al Actor A3 (concejales que favorecen el Plan de la Junta de Vecinos) y A4, concejales que apoyan la posición del grupo de los Morales y al Comité de Toma de Terrenos JJ. Fuentes.

El Comité de Toma de Terrenos de JJ Fuentes (actor A5) es un grupo que opera en el municipio para atraer población sin vivienda a la zona y radicarla en terrenos tomados. De hecho ya logró parte de su objetivo con la instalación del grupo de los Morales, cuyas viviendas limitan con la zona de terrenos ariazos, que la Junta de Vecinos quiere dedicar a parque y centro comunitario. Se dice que el Comité de Toma de Terrenos, está hecho, liderado por los cuatro concejales mencionados.

El grupo de los Morales (Actor 6) es relativamente nuevo en el Barrio y ocupa unas treinta vivienda muy pobres y carentes de todo servicio en la vecindad de la zona destinada al parque. Es un grupo familiar muy unido y trabajador, que lucha por conquistar la dirección de la Junta de Vecinos de Zanjón de la Aguada. Este grupo se opone al proyecto del parque y tiene una lista de 50 familias para invadir los terrenos mencionados. Con ello intenta acumular fuerza contra la Junta de Vecinos.

Con la información del caso, podemos construir un cuadro de las motivaciones de los actores sobre las operaciones del plan.

Actores	OP1	OP2	OP3	DOP4	DOP5
A1	+A	+A	+A	+A	+A
A2	+A	+M	+M	+M	+M
A3	+A	+A	+A	+M	+M
A4	-A	-M	+M	+M	+M
A5	-A	-A	+M	+A	+A
A6	-A	-A	+M	+A	+A

Este cuadro nos dice que hay consenso sobre las operaciones OP3, DOP4 y DOP5. En cambio, son conflictivas las operaciones OP1 y OP2. A su vez, los actores conflictivos para la Junta Directiva del Zanjón de la Aguada son A4, A5 y A6.

Paso 11: Recursos críticos para producir OP1 y OP2.

Para controlar un problema se requiere tener gobernabilidad sobre las variables críticas, que permiten producir u obstaculizar la

creación de las operaciones diseñadas para atacar los nudos críticos del árbol del problema.

El siguiente cuadro señala que para crear el parque y el centro comunitario (OP1) en los terrenos eriazos del barrio, se necesita apoyo de los vecinos del intendente y de los concejales. En cambio para fortalecer la Junta de Vecinos (OP2) sólo se necesita el apoyo de los vecinos. Los actores que controlan estos recursos controlan la posibilidad de producir OP1 y OP2.

	Control vecinos	Apoyo alcalde	Apoyo concejales
OP1	SI	SI	SI
OP2	SI	NO	NO

Paso 12: ¿Quién controla los recursos críticos?

Cada línea del cuadro adjunto indica el peso o fuerza del actor correspondiente. Por ejemplo, la fuerza o peso del actor A1 consiste, en este caso, en:

Control directo:

- a. control del 65 % de los vecinos,
- b. ningún control de la intendencia
- c. ningún control del concejo municipal.

Control indirecto de adhesiones:

- d. 100% de adhesión del intendente,
- e. 100% de adhesión de los concejales de soporte a la Junta,
- f. ninguna adhesión de los concejales disidente,
- g. ninguna adhesión del comité de toma de terrenos, y
- h. ninguna adhesión del grupo los Morales

El cuadro adjunto precisa las siguientes conclusiones:

a. Los actores A1, A2 y A3 controlan la mayoría de los recursos críticos para producir las operaciones OP1 y OP2.

b. Los actores A1, A2, y A3, tienen una motivación positiva sobre las operaciones OP1 y OP2.

c. Por la vía de las adhesiones, los actores A4, A5 y A6 que adversan las operaciones OP1 y OP2 no pueden superar su incapacidad para obstaculizar dichas operaciones, mediante el control directo de recursos críticos.

Peso o fuerza de los actores:

	Control Vecinos	Control Alcaldía	Control Concejo	Adhesiones					
				A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	A 6
1	A 65	0	0	N P	10 0	10 0	0	0	0
2	A 0	100	0	N P	N P	10 0	0	0	0
3	A 0	0	60	N P	N P	N P	0	0	0
4	A 0	0	40	N P	N P	N P	N P	N P	N P
5	A 0	0	0	0	0	0	10 0	N P	10 0
6	A 35	0	0	0	0	0	10 0	10 0	N P
	100	100	100						

Paso 13: Selección de trayectorias:

Siempre debe pensarse que la secuencia en que se realizan las operaciones influye muy fuertemente en la viabilidad y calidad del plan. No da lo mismo hacer OP2 antes que DOP5, que DOP5 antes que OP2. Una buena manera de comenzar a pensar una trayectoria de ejecución de un plan consiste en tratar de construir una secuencia torpe, en intentar de empeorarla hasta el extremo de los peor.

Esta podría ser una pésima trayectoria donde:

t: tiempo, momento, oportunidad.

<i>t1</i>	<i>t2</i>	<i>t3</i>	<i>t4</i>	<i>t5</i>
<i>DOP5</i>	<i>DOP4</i>	<i>OP1</i>	<i>OP3</i>	<i>OP2</i>

En cambio, quizás la mejor trayectoria que puede concebir la Junta de Vecinos sea la siguiente:

<i>t1</i>	<i>t2</i>	<i>t3</i>	<i>t4</i>
<i>OP3</i>	<i>OP1</i>	<i>DOP4</i>	<i>DOP5</i>
<i>OP2</i>			

Hecho este análisis, el grupo de trabajo debe discutir:

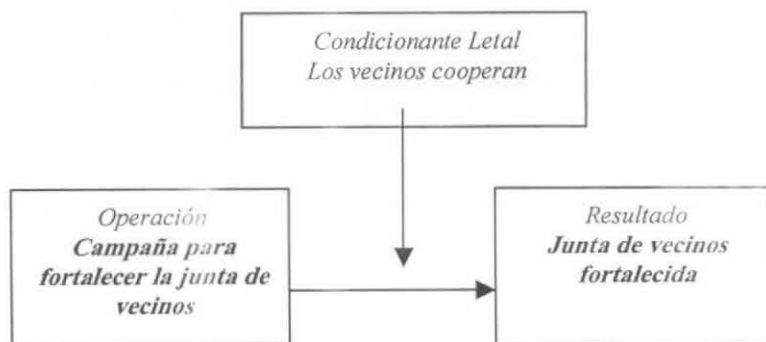
- Por qué es mejor que OP1 se materialice antes que DOP4 y DOP5?*
- Por qué es mejor que DOP4 se materialice antes DOP5?*
- Por qué es mejor que OP2 y OP3 se materialicen antes que OP1?*
- Conviene realizar simultáneamente OP2 y OP3?*

Paso 14: Análisis de vulnerabilidad del plan

Todo plan es vulnerable y constituye una apuesta con algún fundamento. Conviene analizar los fundamentos de las apuestas que representan los resultados alcanzables con las operaciones. El MAPP toma del ZOPP el concepto de supuesto o condicionante letal, para identificar aquellas condiciones fuera del control del actor, que tienen un peso decisivo en el logro de las metas perseguidas.

El siguiente ejemplo muestra el modo de razonar del MAPP.

El condicionante letal dice: "Si los vecinos no cooperan, no se podrá fortalecer la Junta de Vecinos"



El cuadro adjunto muestra el análisis de vulnerabilidad del MAPP

<i>Operación</i>	<i>Condicionante Letal</i>	<i>Impacto</i>	<i>De quién depende?</i>	<i>Acción alterna</i>
<i>OP1</i>	<i>a. cooperación vecinos b. cooperación alcalde c. cooperación concejales</i>	<i>Alto Alto Alto</i>	<i>Vecinos Alcalde Concejales</i>	<i>Protección policial y cerco del terreno.</i>
<i>OP2</i>	<i>a. cooperación vecinos b. capacidad de movilización de la junta de vecinos.</i>	<i>Alto Alto</i>	<i>Vecinos Junta de Vecinos</i>	<i>Campaña casa por casa</i>
<i>OP3</i>	<i>Calidad y atractivo del plan de la junta de vecinos</i>	<i>Alto</i>	<i>Junta de vecinos</i>	<i>Reforzamiento del Comité Técnico de la Junta</i>
<i>DOP4</i>	<i>Respuesta positiva del Municipio</i>	<i>Muy alto</i>	<i>Alcalde Concejales</i>	<i>Presión en medios de comunicación</i>
<i>DOP5</i>	<i>Respuesta positiva del Municipio</i>	<i>Muy alto</i>	<i>Alcalde Concejales</i>	<i>Presión en medios de comunicación.</i>

Paso 15: Diseño del sistema de petición y rendición de cuentas.

La realización del plan exige capacidad gerencial y responsabilidad. Para ello es necesario que cada operación tenga responsables bien definidos y cada responsable sepa que asume una responsabilidad, que será exigida ante la base social. Para elevar la responsabilidad de un grupo se requiere un sistema de petición y prestación de cuentas por desempeño, con el fin de que cada compromiso sea exigible. Un sistema de petición y prestación de cuentas es eficaz sólo en la medida que:

- a. El responsable tiene suficiente gobernabilidad sobre la operación
- b. El responsable participa en el diseño de los indicadores y condiciones en que le serán exigidas las cuentas.
- c. El sistema es establecido de manera previa al acto de cobranza de cuentas, y
- d. La cobranza de cuentas considera las circunstancias favorables o desfavorables fuera del control del responsable que influyen sobre los resultados.

La responsabilidad de grupo existe sólo en la medida que los compromisos son exigibles y tienen premios y castigos. El MAPP usa el siguiente formato para que el dirigente cobre cuentas por desempeño a cada responsable por su operación y, a su vez, rinda cuentas ante la base popular.

Tómese nota que la cobranza de cuentas y la evaluación se hace en relación al cumplimiento o incumplimiento de los supuestos letales, lo cual permite calificar el esfuerzo del responsable en relación a las metas alcanzadas, según sean favorables o desfavorables las condiciones en que tuvo que realizar su plan. Así, sin trabajar con escenarios se cumple con el principio no determinístico que dice:

El actor elige su plan, pero no puede elegir las circunstancias en que debe realizarlo"

Rendición de Cuentas:

Nombre del Responsable:

Periodo de la Cuenta: desdeal.....

Fecha de la Cuenta:

Supuestos Letales al:

Momento de la Cuenta: Cumplido..... Incumplidos.... Semicumplidos....

<i>Resultados previstos</i>	<i>Resultados Obtenidos</i>	<i>Causas</i>

Decisión:

Responsable:

Método ZOPP

Introducción:

El método de planificación ZOPP ha sido introducido oficialmente en la GTZ en 1983. Tiene aplicación en el planteo de todas las fases de preparación e implementación de proyectos.

A partir de 1986, el nuevo procedimiento de ordenes de trabajo entre GTZ y el BMZ, Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica, hace obligatoria la aplicación de ZOPP en la planificación de proyectos. El método ZOPP conduce a un proceso consecuente de reflexión, así como también a la comprensión uniforme de los términos empleados. De esta manera se facilita la comunicación y la cooperación entre todos los participantes. Esto no significa que ZOPP tenga que ser aplicado rígidamente, siguiendo todos los pasos.

La información disponible, la tarea que ha de ser cumplida y el numero de participantes en el ZOPP determinaran el grado de detalle de los pasos de planificación en cada caso. Para aplicar el método con flexibilidad deben dominarse los elementos básicos del ZOPP, los mismos que se presentan a continuación:

- El método: proporciona orientación para el trabajo en grupo de planificación.*
- El enfoque de equipo: como marco de referencia para el estudio interdisciplinario de problemas y la participación de grupos importantes de interesados y de beneficiarios.*
- La visualización: mediante tarjetas en las que se registran las contribuciones del equipo de planificación y los resultados de las discusiones.*
- Los procedimientos de aplicación: los cuales determinan el cronograma, la participación y el propósito de los talleres ZOPP en la fase de preparación del proyecto.*

- *La gestión del proyecto: basada en ZOPP, cuya finalidad es la implementación en la fase operativa de lo planificado anteriormente en el proyecto.*

El método ZOPP aprovecha los conocimientos, las ideas y experiencias de los miembros del equipo. ZOPP mejora la calidad del planeamiento y, de esta manera se benefician quienes toman las decisiones y realizan el trabajo práctico en el proyecto. En última instancia, el beneficio obtenido debe justificar los recursos empleados en la planificación

ZOPP está basado en unos cuantos principios muy sencillos:

- *La cooperación entre el personal del proyecto y las entidades contrapartes es más fácil y productiva si todos se han puesto de acuerdo sobre objetivos que han sido expresados claramente.*
- *Se trata de resolver o aliviar en sus raíces, es decir sus causas, los problemas existentes en la cooperación para el desarrollo. Por lo tanto, se analizan los problemas, sus causas y efectos respectivos. Sobre esta base se formulan objetivos factibles y efectivos.*
- *Los problemas y sus causas no se encuentran aislados: guardan estrecha relación con personas, grupos y organizaciones. Por esta razón, sólo se pueden tratar los problemas si se dispone de un panorama integral de los grupos interesados, individuos e instituciones involucradas.*

En este sentido, el análisis se propone extraer situaciones típicas de una realidad que es muy compleja. Estas facetas de la realidad se tornan perceptibles y pueden ser analizadas y tratadas por los grupos de planificación. Teniendo en cuenta a los grupos beneficiarios y al personal del proyecto se hacen todos los esfuerzos para simplificar los métodos, puesto que los procedimientos complejos con frecuencia no tienen aplicación práctica en el trabajo de planificación de proyectos.

Durante la fase analítica del trabajo se registran los resultados en los siguientes documentos:

- *Análisis de la participación*
- *Árbol de problemas*
- *Árbol de objetivos, indicando posibles soluciones alternativas.*

A continuación de los pasos de análisis se efectúan los pasos de planificación, mediante la matriz de planificación del proyecto, la cual contiene la estructura básica integral de un proyecto lógico y factible.

El horizonte integral de planificación debería tener una duración razonable, cubriendo en alguna medida el periodo de promoción. La matriz de planificación del proyecto debe incluir la fase de promoción que se revisa.

Uno de los problemas del método DAFO, y por extensión de la matriz DAFO, es que, en su formulación, se puede correr el riesgo de no identificar adecuadamente las debilidades y las amenazas. Puede suceder, por ejemplo, que se formule como una debilidad respecto al objetivo de fortalecer una zona comercial que se produzca una reducción del flujo de visitantes cuando, se trata de un síntoma del deterioro general del centro histórico del municipio.

Esta es, precisamente, la aportación del método ZOPP, al permitir situar los problemas adecuadamente y distinguir lo que son problemas propiamente dichos (las causas) de lo que son sus síntomas (los efectos). Asimismo, el ZOPP constituye un proceso de reflexión uniforme que permite una comprensión común entre todos aquellos que lo utilizan de manera simultánea, por cuya razón es un método de gran utilidad como instrumento de apoyo de los procesos de planificación concertada.

La versión del modelo que se desarrolla es, de hecho, una versión reducida del análisis ZOPP, ya que no explota todas sus posibilidades como método, no obstante, recoge las características fundamentales del mismo. Como veremos a continuación, el método ZOPP, aplicado al comercio de ciudad, se basa en la identificación de los estados negativos (las debilidades y amenazas del DAFO), su agrupación en forma de racimos o grupos de problemas y la identificación de las causas y los efectos de cada

racimo. Sólo así será posible, como veremos en el ejemplo, la formulación de objetivos factibles y efectivos y el diseño de los mecanismos (los medios) necesarios para la resolución de los problemas identificados, actuando sobre las causas de los mismos.

1er paso: Análisis de participación

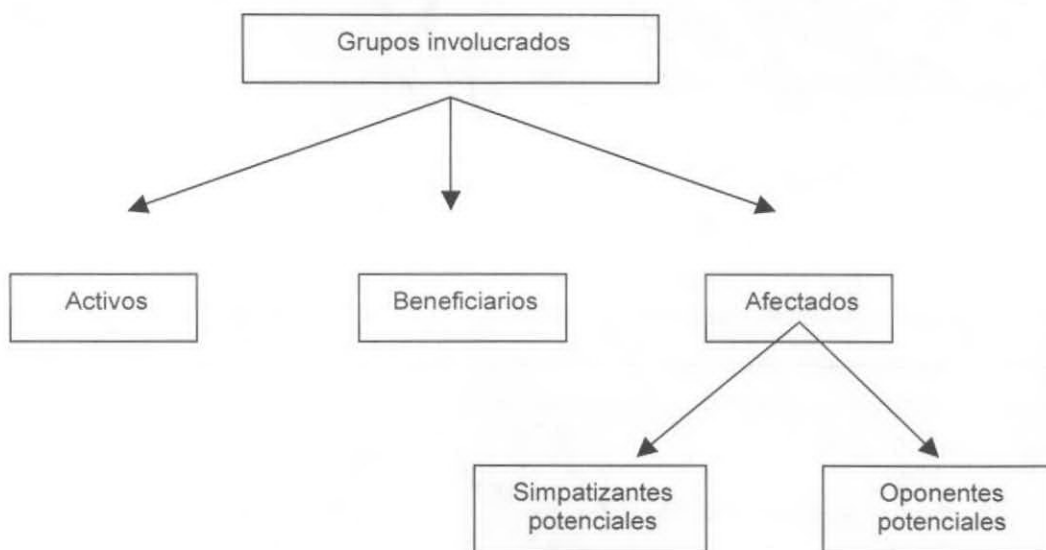
Se trata de analizar el grupo de beneficiarios de las acciones y de todas las otras personas, instituciones, etc., que participan en o son afectadas por el proyecto (en este caso, los agentes implicados, de una u otra forma, en el ámbito del sector comercial: comerciantes individuales, asociaciones, grandes superficies, consumidores y consumidores potenciales, instituciones, entidades diversas, etc)

En primer lugar, hemos de anotar de manera espontánea los nombres de todos los grupos interesados, instituciones, etc., para pasar después a clasificar, describir, analizar y evaluar, puesto que aquellos son, de hecho, los públicos objetivo de las actuaciones a diseñar.

Procedimiento:

- Anotar de manera espontánea los nombres de todos los grupos interesados, instituciones, proyectos, etc., localizados en la región, que pueden tener influencia o pueden ser afectados por los problemas. Señalar todas las influencias externas e intereses de todas las partes involucradas.*
- Examinar los grupos y personas anotadas para constatar si son unidades homogéneas o si, por el contrario, existen agrupaciones más pequeñas o individuos con problemas o intereses específicos que pueden ser identificados y anotados en forma separada.*
- El equipo de planificación decide sobre los criterios para el análisis de todos los grupos, instituciones, etc.*
- A tiempo de ordenar en grupos de interesados, participantes, etc., proceder siempre siguiendo la secuencia:*

- *Recolectar*
 - *Clasificar*
 - *Describir*
 - *Analizar*
 - *Evaluar*
- *Dividir los grupos de interesados e instituciones en participantes y no participantes.*
 - *Si el equipo de planificación considera conveniente se puede ordenar los grupos involucrados de la siguiente manera:*



- *El equipo de planificación discute sobre los intereses y los puntos de vista que tendrán prioridad al analizar los problemas. Así se llega al segundo paso y a la pregunta: ¿Cuál es el problema central?*
- *Se pueden efectuar análisis detallados de la situación interna de las instituciones o de grupos de interesados y sus relaciones internas.*

2do paso: Identificación de los problemas

Una vez detectados los diferentes públicos objetivo, la siguiente fase (de hecho, uno de los factores críticos del análisis) consistirá en la identificación de los diferentes problemas o estados negativos del comercio en el territorio de referencia. Si hemos trabajado el diagnóstico a través de un análisis DAFO, los problemas se corresponderán con las debilidades y las amenazas del DAFO y, por lo tanto, su detección ya habrá sido realizada

Procedimiento:

- *Cada miembro del equipo de planificación anota un problema que considera problema central. Tener en cuenta:*
- *Los problemas se expresan como estados negativos*
- *El problema central debe describir en forma apropiada las esencias de una situación general que se considera insatisfactoria.*
- *El problema central se convierte automáticamente en objetivo del proyecto.*
- *Se hace una breve consideración sobre cada problema central propuesto. En la discusión que tiene lugar a continuación se trata de llegar a un acuerdo sobre el problema particular que ha de ser problema central. El tema principal siempre tiene relación con intereses y problemas de personas, de grupos o instituciones involucrados.*
- *En caso de no llegar directamente a un acuerdo:*
- *Ordenar todos los problemas centrales propuestos hacia arriba y abajo según las causas y efectos.*
- *Intentar nuevamente llegar a un acuerdo sobre el problema central en base a la visión de conjunto obtenida de esta manera*
- *Si todavía no se ha alcanzado un consenso:*

- *Probar con brain-storming, juego de roles u otras técnicas para la toma de decisiones.*

- *Elegir la mejor proporción, por ejemplo asignando puntos a las soluciones preferidas, etc. o*

- *Adoptar temporalmente uno o varios problemas centrales y proseguir el trabajo, pero retornando posteriormente a la discusión sobre el problema central.*

- *En lo posible evitar el recurso de la votación para obtener una decisión mayoritaria.*

- *Para preparar el paso siguiente, análisis de las causas y los efectos del problema central, es conveniente anotar los problemas relacionados con cada institución y grupo de interesados. Estas listas de problemas pueden ser preparadas por especialistas con anterioridad durante el ZOPP taller o por subgrupos, sin embargo, se debe garantizar que las mismas serán discutidas posteriormente e incorporadas en el árbol de problemas alrededor del problema central.*

Una vez detectados los diferentes públicos objetivo, la siguiente fase (de hecho, uno de los factores críticos del análisis) consistirá en la identificación de los diferentes problemas o estados negativos del comercio en el territorio de referencia. Si hemos trabajado el diagnóstico a través de un análisis DAFO, los problemas se corresponderán con las debilidades y las amenazas del DAFO y, por lo tanto, su detección ya habrá sido realizada.

Siguiendo, a continuación mostramos un listado de algunos problemas con los que se enfrenta el comercio de un territorio cualquiera, con los que luego construiremos, también en forma de ejemplo, un análisis ZOPP:

- *Problemas para identificar la zona comercial*
- *Traslado de los equipamientos a nuevas zonas*
- *Situación de crisis comercial*
- *Reducción del "flujo" de visitantes*

- *Reducción de la circulación peatonal*
- *Barreras internas*
- *Desaparición de espacios de atracción*
- *Problemas de accesibilidad*
- *Señalización poco clara*
- *Escaso atractivo turístico*
- *Cierre de un edificio comercial histórico*
- *Reducción de la concentración comercial*
- *Reducción del numero de compradores*
- *Cierre y traslado de comercios*
- *Deterioro del centro histórico.*

Para el problema esencial pérdida de la centralidad comercial.

- *Las actividades relacionadas con el ocio tienen poca presencia en el municipio.*

- *Carencia de interlocutores globales ante la administración local.*

- *Mayor atracción y dinamismo en municipios del entorno*

- *Existen malas comunicaciones con algunas de las parroquias*

- *Existe una gran dispersión de la población en el ámbito rural*

- *Algunas parroquias se encuentran más cercanas a otros centros de atracción del entorno.*

- *La parroquia que da nombre al municipio no es la que cuenta con mayor número de habitantes ni mayores posibilidades de desarrollo.*

- *Ausencia de un claro punto de referencia físico y de actividad en el municipio.*

- *No existen símbolos comunes (fiestas patronales, equipos de fútbol, etc)*

- *Escasa proyección exterior del municipio*
- *Distanciamiento entre la población de las diferentes parroquias del municipio*
- *Dificultades para implicar a la población en una estrategia municipal de desarrollo.*

...para el problema esencial escasa identificación de la población con el municipio

3er paso: Análisis de problemas

Identificados los problemas esenciales o racimos de problemas, podemos pasar, tomado como base el listado de estados negativos identificados, al análisis de las causas y efectos de cada "racimo"

En primer lugar, las causas directas de cada racimo de problemas son colocadas en forma paralela, encima del problema esencial.

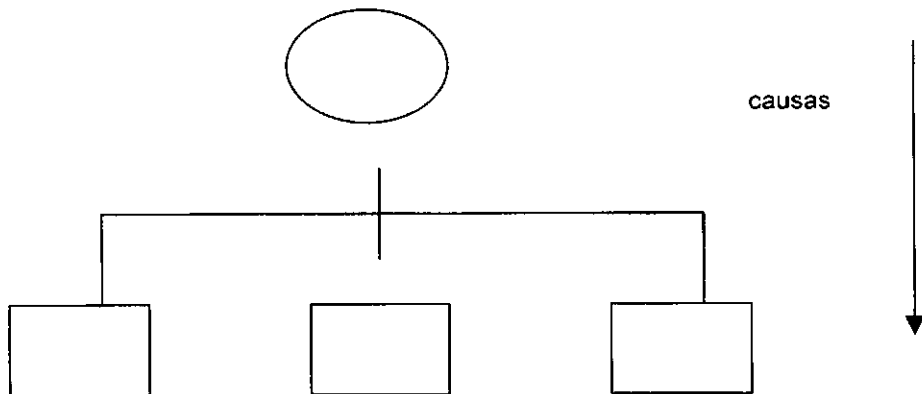
A continuación los efectos directos del problema son colocados, de forma similar, debajo del problema central.

Recordemos, en este sentido, que tanto causas como efectos proceden, generalmente, de la lista inicial del problemas, aunque se podrán identificar otros estados negativos a lo largo del análisis.

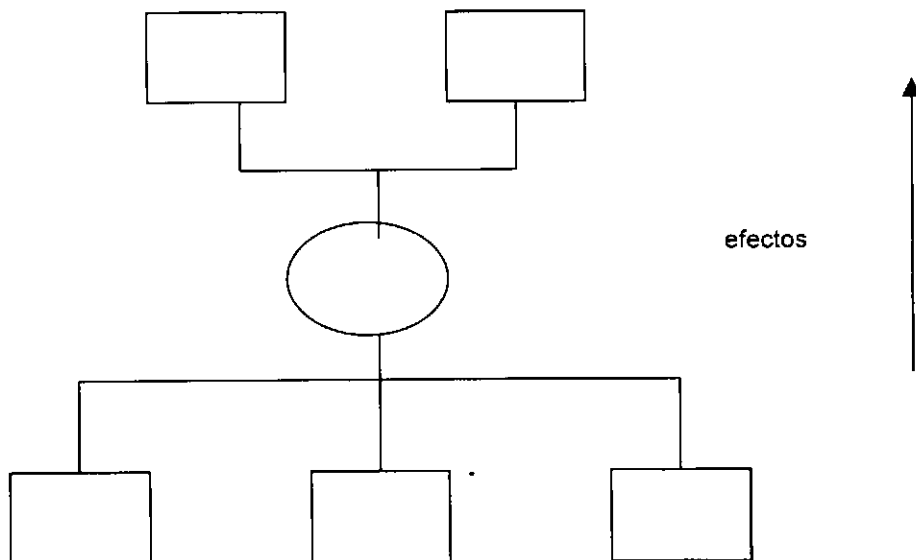
Las causas y efectos tendrán a su vez, sus propias causas y efectos, de manera que se forman varias unidades causales y ramificaciones. Esta forma de trabajar permitirá, sin duda, una mejor aproximación a los problemas y, sobre todo, a las formulas para solucionarlos.

Procedimiento:

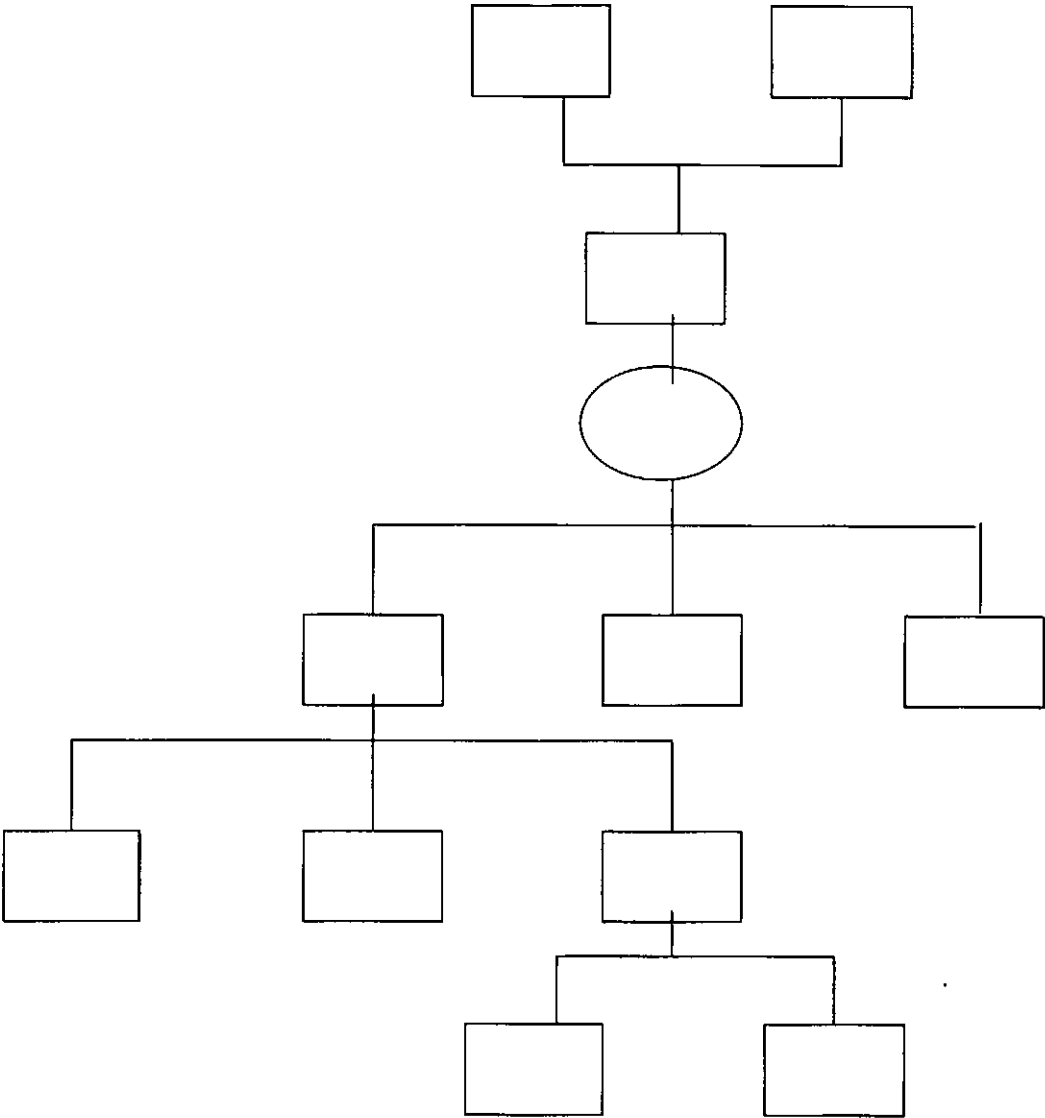
- Las causas esenciales y directas del problema central son colocadas en forma paralela, debajo del problema central.



- Los efectos esenciales y directos del problema central son colocados, en forma paralela, encima del problema central.



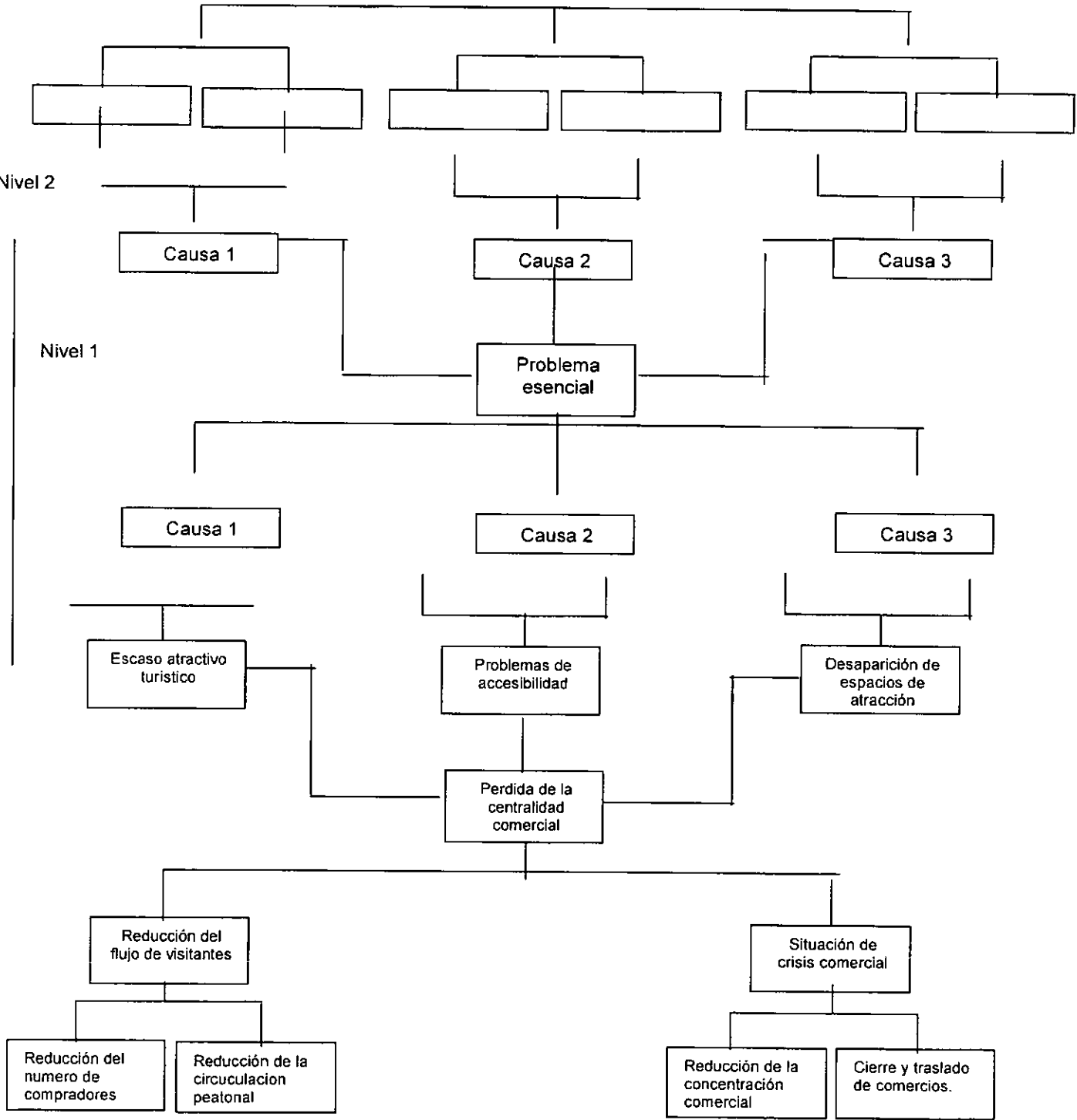
- Las causas y los efectos son presentados siguiendo el mismo principio, de manera que se forman varios niveles causales y ramificaciones.



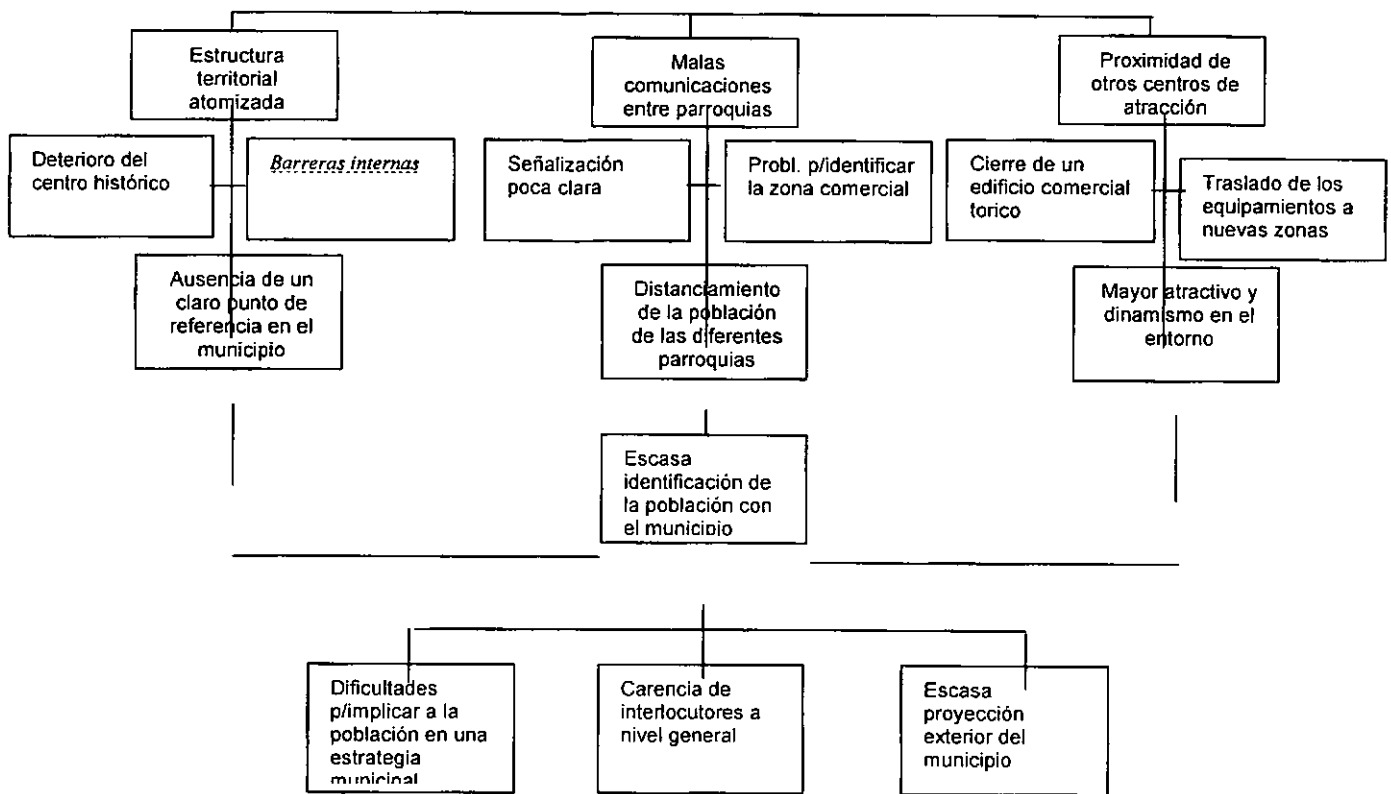
El análisis de problemas puede ser concluido cuando el equipo de planificación está convencido de que se ha utilizado la información esencial. La misma es necesaria para elaborar una red causal que explique las principales relaciones de causa y efecto en la situación insatisfactoria que se esta analizando. De acuerdo a la visión cultural bajo la cual son considerados, los problemas pueden ordenarse de diferentes maneras en cuanto a las relaciones de causa y efecto. Para asegurar la persistencia del impacto del proyecto deben considerarse todos los aspectos culturales relacionados con los miembros del proyecto.

- Si es posible, emplear indicadores para una descripción precisa de los problemas.*

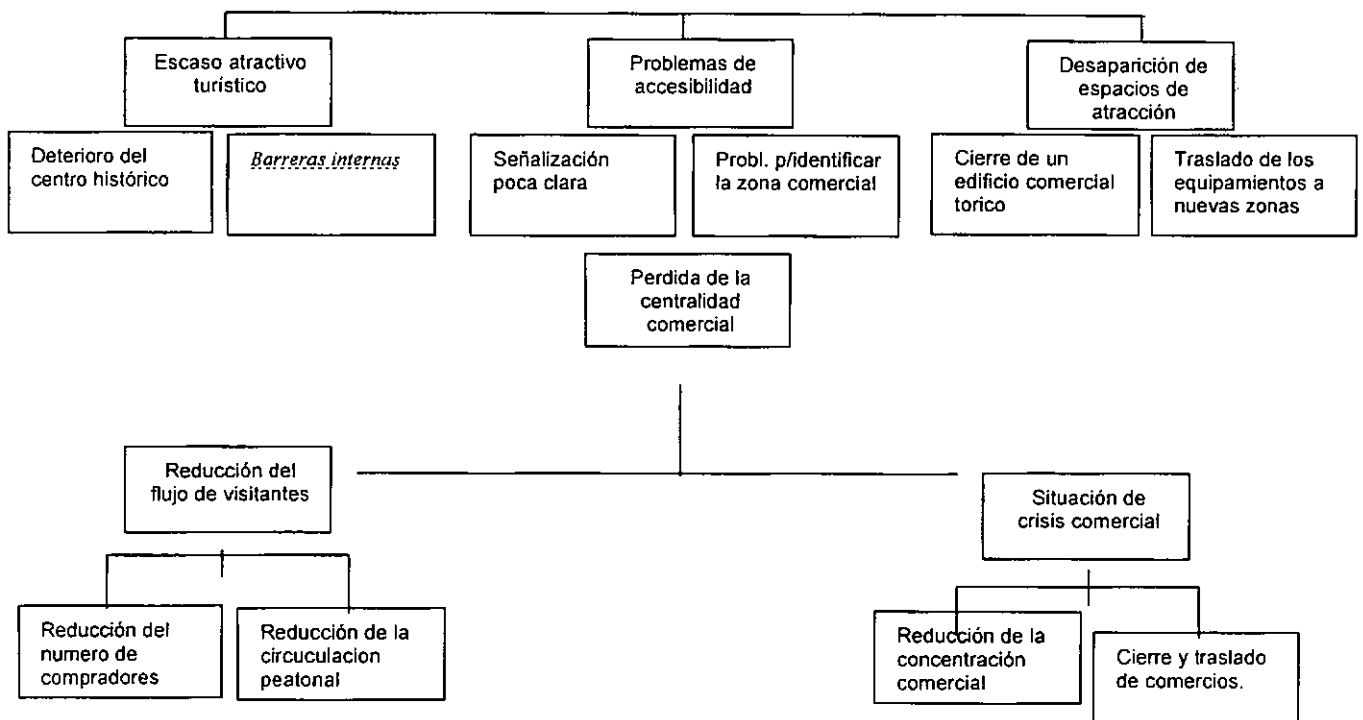
El análisis Zopp: Esquema de las relaciones causa – efecto.



El análisis Zopp: Ejemplo de relaciones causa – efecto.



El análisis Zopp: ejemplo



1. Análisis del problema central.

(a) Cada participante anota hasta un máximo de DOS problemas (uno por tarjeta) que considera centrales con relación al eje temático a tratar

(b) El problema debe describir lo esencial de una situación insatisfactoria.

(c) Se reúnen los problemas en nubes de afinidad (ramas de problemas) con el objeto de darles un cierto orden y visualizar su tema, incidencia y posibles vinculaciones causales.

(d) Se discute sobre cuál o cuáles deben considerarse problemas centrales.

(e) Se legitima plenariamente el ordenamiento por nubes

(f) Se asigna a cada nube un nombre que exprese el problema principal y que resume de alguna manera el conjunto de problemas afines comprendidos en la nube.

(g) Se discute sobre cuál o cuáles deben considerarse problemas centrales.

(h) Se seleccionan los conjuntos que serán abordados en el análisis de problemas (trabajo grupal o plenario, según la cantidad de participantes y conveniencias de agrupación)

(i) Se aplican criterios de selección de ramas de problemas como por ejemplo:

- Impacto regional: La repercusión o nivel de incidencia del problema en la región de interés.*

- Capacidad de intervención del gobierno: Capacidad real del gobierno municipal de actuar sobre el problema: límites de jurisdicción, recursos, etc.*

- *Gobernabilidad o control: Algunos problemas y su aparente solución tienen grados y posibilidades diferentes de ser manejados o controlados, pudiendo ocurrir que resulten ingobernables. Su abordaje “se escapa de las manos” por lo cual la inversión de esfuerzos resulta inconveniente más allá de la seriedad del problema. En tal caso conviene dirigir los esfuerzos hacia un problema atendible desde los recursos disponibles.*

- *Costo de postergación: Criterio que prioriza el problema cuya postergación de resolución tiene efectos nocivos de diferentes índole y grado: económicos, sociales, estructurales, de oportunidad, institucionales, estratégicos, etc.*

(j) Opcionalmente, antes de distribuir los problemas para el análisis de causas y efectos (o bien en el seno de cada grupo previamente al análisis del problema asignado), se tratará de vincular los problemas con los sectores y/o instituciones a las que ellos se relacionan. Esto puede contribuir a visualizar sus causas y efectos, y posteriormente facilitar la identificación de los generadores de causas y los afectados por los efectos o consecuencias de problema.

Análisis de causas y efectos

Cada grupo aborda el análisis de las causas y efectos del problema asignado. Para ello se recomienda que escriban en el centro de una hoja el problema en cuestión ubicando por debajo las causas y por encima los efectos (provisoriamente) de manera que se visualicen las vinculaciones y facilite la discusión y comprensión grupal del análisis.

El material definitivo de cada mesa se traslada al frente bajo la forma de un flujograma en donde los problemas, las causas y efectos se presentan en tarjetas de distintos colores articuladas lógicamente. Se pueden adicionar descriptores que iluminen mejor la situación de los efectos.

Formulación de problemas

Guía para las mesas de trabajo

Para la identificación

- ¿cuál es el problema ? Fijese de no confundir problema con: síntoma causa, efecto o solución deseada.
- ¿cuáles síntomas hay que muestren que el problema existe?
- ¿cuál es la magnitud del problema?
- ¿para quién o quiénes es un problema o quiénes están afectados por él?
- ¿dónde está el problema, está localizado y aislado o está disperso?
- ¿puede resolverse el problema por sí sólo? (coyuntural o estructural)
- ¿a qué se parecería la situación si el problema fuese resuelto?
- ¿cuándo existe el problema ? (cuando se dan determinadas condiciones como clima, afluencia de gente, hora, días específicos de la semana, mes, temporada, presencia de desencadenantes concretos, etc.)

1. Los problemas se expresan como estados negativos o situaciones de insatisfacción (o de perjuicio).
2. La expresión debe ser clara, concisa y comprensible.
3. Escribir en la tarjeta (con letra tipo imprenta) no más de cinco renglones (por problema y por tarjeta).

CAUSAS Y EFECTOS

GUÍA PARA EL ANÁLISIS

CAUSAS

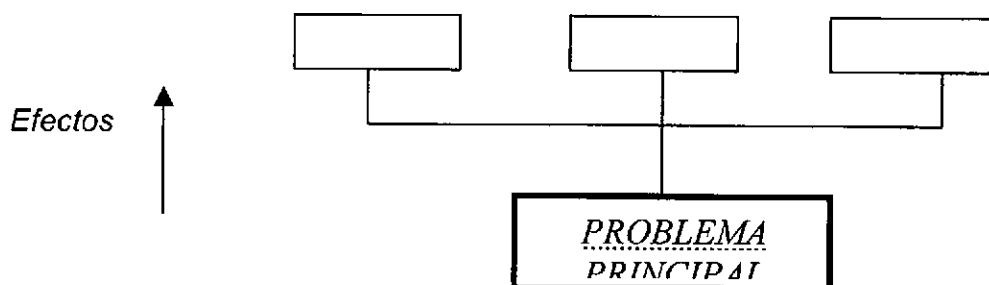
1. *¿Qué factores están generando el problema?*
2. *¿Cuáles factores están actuando, agravando o manteniendo el problema?*
3. *¿Cuáles son las posibles causas del problema?*
4. *¿Hay una única causa o confluyen varias?*
5. *¿Las causas son de diversa índole o naturaleza ? (si son de diversa naturaleza conviene diferenciarlas para luego formular correctamente los objetivos y posteriormente las soluciones)*
6. *¿Hay diversos niveles de causas, es decir, una causa genera otra y esa al problema principal? (relacionarlas por niveles y vincularlas)*

EFFECTOS

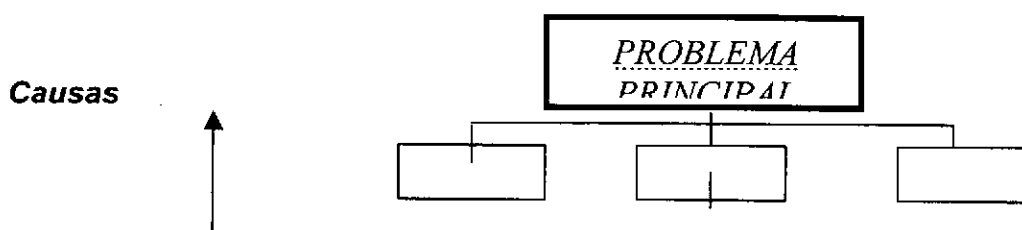
1. *¿Cuáles son las consecuencias del problema?*
2. *¿Qué pasaría si nadie hiciera nada para resolver el problema?*
3. *¿Los efectos, son todos de la misma naturaleza ? (diferenciarlos)*
4. *¿Los efectos, a su vez, producen otras consecuencias o efectos? (desagregarlos y vincularlos según la línea de procedencia)*

PROCEDIMIENTO DE VISULIZACIÓN

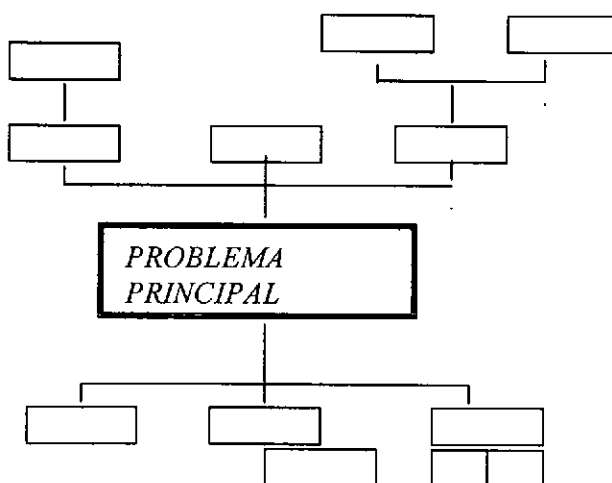
1. Los efectos esenciales y directos del problema central son colocados en forma paralela por encima del problema.



2. Las causas esenciales y directas del problema central son colocadas en forma paralela, por debajo del problema central.



3. Las causas y los efectos son presentados siguiendo el mismo principio, de manera que se forman varios niveles causales y ramificaciones.



4. Así, la red causal explica las principales relaciones de causa y efecto de la situación insatisfactoria (o problema) que se

está analizando. Si es posible y necesario, se pueden emplear indicadores que describan con más precisión los problemas.

5. Las conclusiones de los análisis se van expresando en un borrador el cual se va ajustando en la medida que mejora y progresa el análisis y se llega a un consenso grupal del árbol de problemas. Recién después de esto se pasa todo en limpio en tarjetones de colores según las indicaciones del coordinador.

FORMULACIÓN DE OBJETIVOS

GUIA PARA LAS MESAS DE TRABAJO

A. IMAGEN PREVIA DE LA SITUACION NUEVA DESEADA

1. ¿Cómo sería la situación si el problema fuese resuelto?
2. ¿Qué nuevas realidades aparecerían en la escena?
3. ¿Cuáles características predominantes y esenciales tiene la nueva situación?

B. TRANSFORMAR EL PROBLEMA EN OBJETIVO

***REFORMULE EL PROBLEMA
PRINCIPAL ANALIZADO,***

C. PREGUNTAS ORIENTADORAS PARA LA FORMULACION DE OBJETIVOS

1. *¿El problema puede atacarse en su totalidad o debe hacerse por partes ?*
2. *¿Cuáles causas deben ser transformadas con prioridad ?*
3. *¿Transformando esas causas se obtiene la situación deseada ?*
4. *Si es así, formule los objetivos necesarios para transformar esas causas en fines cuya sumatoria de por resultado la situación deseada.*
5. *¿Cree que deberían formularse otros objetivos adicionales?*

El método utilizado en el análisis ZOPP nos permitirá pasar del análisis de problemas al de objetivos de una manera clara, aunque no exenta de esfuerzo cuando nos enfrentemos a las situaciones reales de un sector, el comercial, que está experimentando tantas y tan rápidas transformaciones en los últimos años.

Se tratará, en suma, de convertir el árbol de problemas en un árbol de objetivos, mediante la "positivación" de los racimos de problemas en núcleos de actuación.

El procedimiento es el siguiente:

- De arriba abajo, se reformulan todos los problemas convirtiéndolos en objetivos o, dicho de otra forma, se positivarán los racimos de problemas en núcleos de actuación. Así, los problemas, formulados como una restricción o condicionante negativo, son reformulados en forma de condición positiva, medida u objetivo a alcanzar. Normalmente, las dificultades de reformulación se centran en la deficiencia del análisis de los

problemas, por lo que se tendrá que poner especial énfasis en éstos.

- Transformación de las relaciones causa – efecto en relaciones medios – fines, de manera que una formulación del tipo “si la causa es a, entonces el efecto es b”, se convierte en “el medio x, asociado a la causa a , permitirá alcanzar el fin Y, superándose el efecto b”

- Debe destacarse que no todas las relaciones causas – efectos se transforman en medios – fines.

- Finalmente, podremos construir el árbol de objetivos.

El modelo ZOPP tiene desarrollo posteriores a partir de la matriz de Planificación que requiere un análisis bastante complejo. No obstante, el modelo simplificado puede ser de utilidad en la gestión de proyectos.

5to. Paso: Discusión de alternativas

Identificación de soluciones alternativas potenciales.

Procedimiento:

Se identifican las ramas medios – fines que tienen relación en el árbol de objetivos. (Se traza a lápiz un círculo alrededor de las ramas medios – fines. Los círculos pueden interceptarse). Las ramas medios – fines constituyen las soluciones alternativas.

Las alternativas son designadas (con números o expresiones descriptas, por ejemplo: enfoque de producción, enfoque de ingresos, enfoque de capacitación, etc.)

Los criterios principales para la evaluación y selección de alternativas son la eficacia y realismo del proyecto. Los siguientes aspectos pueden tener importancia:

- prioridades en la política de desarrollo
- condiciones específicas en el país beneficiado por el proyecto.

- Conveniencia de las soluciones alternativas en el esquema de la cooperación técnica (en contraste con la cooperación financiera u otros instrumentos de la cooperación al desarrollo)
- Disponibilidad de recursos financieros.
- La experiencia de la GTZ en la región o en el sector
- Disponibilidad de personal
- Enfoque complementario o competitivo de otras entidades donantes.

La selección de alternativas puede ser apoyada mediante:

- análisis beneficio – costo de alternativas preparadas en el marco de informes de evaluación y estudios de factibilidad
- pasos analíticos adicionales, por ejemplo análisis de grupos interesados y grupos de beneficiarios
- discusiones de grupo y decisiones de la gestión

Inclusive en el caso de no existir soluciones alternativas viables, deben considerarse enfoques alternativos como opciones de la fase de implementación.

Resumen de Objetivos / Actividades	Indicadores verificables objetivamente.	Fuentes de verificación	Supuestos importantes
Objetivo superior: al cual contribuye el proyecto. 1. ¿Cómo se formula el objetivo superior, teniendo en cuenta los resultados del análisis de objetivos?	Indicadores para el logro del objetivo superior 9. ¿Cómo se define el contenido del objetivo superior (en varias fases), es decir la contribución al logro del objetivo superior, de manera que se pueda medir?	12. ¿De qué base de datos se dispone o qué documentos se han elaborado o pueden conseguirse para verificar que se ha alcanzado el objetivo superior?	Para el sostenimiento de los objetivos a largo plazo. 8. ¿Qué factores externos deberán participar para asegurar el cumplimiento de la contribución lograda en el objetivo superior,

	Notar: calidad, cantidad, tiempo y posible ubicación y grupo beneficiario.		a largo plazo?
<p>Objetivo de proyecto:</p> <p>2. ¿Con qué objetivos del proyecto (independientemente de los factores manejables por la gerencia del proyecto) se hará una contribución considerable al logro del objetivo superior?</p>	<p>Indicadores que demuestran el logro del objetivo del proyecto (situación final del proyecto)</p> <p>10. ¿Cómo se define el contenido del objetivo del proyecto (en las diferentes fases), es decir, el cumplimiento del objetivo del proyecto, de manera que pueda medirse?</p> <p>Notar: calidad, cantidad, tiempo, posible ubicación y grupo beneficiario.</p>	<p>13. ¿De qué bases de datos se dispone o qué documentos se han elaborado o pueden conseguirse para verificar que se ha alcanzado el objetivo del proyecto?</p>	<p>Para el logro del objetivo superior</p> <p>7. ¿Qué factores externos deberán participar, para que las contribuciones previstas al objetivo superior se cumplan en la realidad?</p>
<p>Resultados / Productos</p> <p>3. ¿Qué resultados / productos (en conjunto y en combinaciones de sus efectos) deberán obtenerse para alcanzar el impacto previsto (el objetivo del</p>	<p>Indicadores que demuestran el logro de los resultados / productos</p> <p>11. ¿Cómo se definen los contenidos de los resultados / productos individuales (en sus diferentes</p>	<p>14. ¿De qué información básica se dispone o qué documentos se han elaborado o pueden conseguirse para verificar que se han obtenido los resultados /</p>	<p>Para el logro del objetivo del proyecto</p> <p>6. ¿Qué supuestos importantes en relación a los resultados / productos de 1 a... que no pueden ser influidos por el</p>

proyecto)?	fases), de manera que pueda medirse? Notar: calidad, cantidad, tiempo, posible ubicación y grupo beneficiario.	productos?	proyecto o han sido expresamente definidos como factores externos, deben cumplirse para que se alcance el objetivo del proyecto?
Actividades: 4. ¿Qué actividades (inclusive como paquetes complejos de medidas) deberá desarrollar e implementar el proyecto para obtener los resultados / productos de 1 a..?	Especificación de insumos / costos por cada actividad. 15. ¿Cuánto cuesta y qué insumos son necesarios (incluyendo personal en meses – hombre) para implementar cada actividad?	16. ¿Qué comprobantes de costos de utilización de materiales, de empleo de equipos, de uso de personal, etc., existen?	Para obtener los resultados / productos 5. ¿Qué supuestos importantes en relación a las actividades de 1 a que no pueden ser influenciados por el proyecto o han sido expresamente definidos como factores externos, deben cumplirse para alcanzar los resultados / productos?

Factores manejables: Si se llevan a cabo estas actividades, entonces se obtienen los resultados/productos.

*Hipótesis de desarrollo:
Si se obtienen estos resultados / productos, entonces se logra el objetivo del proyecto.
Si se logra el objetivo del proyecto, entonces se contribuye al objetivo*

6to paso: Matriz de Planificación del Proyecto:

Elaboración de una descripción integral del proyecto.

Procedimiento:

El proyecto escogido se deriva del árbol de objetivos y es transferido a la primera columna vertical de la matriz de planificación. Se procede de la siguiente manera:

- *avanzar de arriba hacia abajo*
- *ponerse de acuerdo sobre un objetivo superior y un objetivo del proyecto.*
- *Si es necesario, revisar la formulación en el árbol de objetivos y hacerla más precisa.*

El objetivo del proyecto presenta los impactos previstos o anticipa los beneficios del proyecto en forma de una condición futura claramente descrita. El objetivo del proyecto una vez alcanzado contribuye al logro del objetivo superior.

Los resultados / productos son expresados en forma de objetivos que el jefe del proyecto debe alcanzar y sostener. Su impacto combinado debe ser apropiado, necesario y suficiente para alcanzar el objetivo del proyecto.

Se anotan aquellas actividades que son necesarias para obtener los resultados / productos, teniendo en cuenta para asegurar la claridad:

- *no se anotan demasiadas actividades en detalle, sino que se indican la estructura básica y la estrategia del proyecto.*
- *En contraste con los niveles de objetivos, se expresan las actividades en forma de acciones, p.e (actividad) entrenar contrapartes, (objetivo) servicio de extensión en funcionamiento.*

Se da una numeración que ponga en relación las actividades con los resultados / productos. La numeración puede servir para indicar la secuencia de eventos o de prioridades.

La columna llamada resumen de objetivos y actividades debe describir las relaciones operativas medios – fines en la estructura del proyecto.

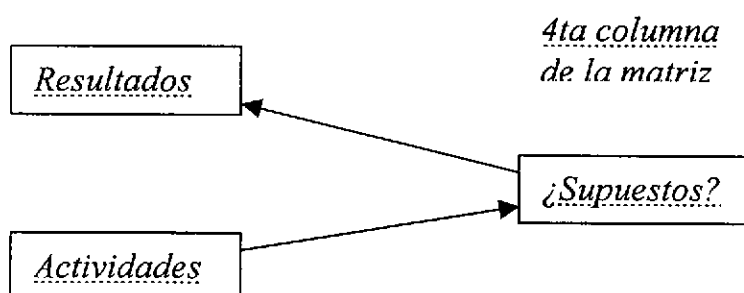
- las actividades son implementadas para obtener los resultados / productos
- los resultados son implementadas para obtener los resultados / productos.
- Los resultados / productos son necesarios y (junto a los supuestos) representan requisitos básicos suficientes para alcanzar el objetivo del proyecto.
- El objetivo del proyecto es un requisito indispensable para alcanzar el objetivo superior.

7mo. Paso. Matriz de Planificación del Proyecto

Determinación de los supuestos importantes

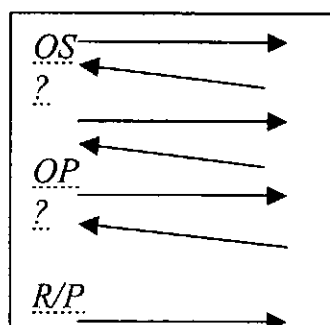
Procedimiento:

Se examina si las actividades conducen directamente a los resultados / productos esperados o si para ello debe tener lugar un acontecimiento adicional externo al proyecto (supuesto)



Algunos supuestos importantes pueden ser derivados de las relaciones medios – fines en el árbol de objetivos, aquellas que no habían sido incorporadas al proyecto.

Se hace el control de 3 pasos en todos los niveles, empezando en la base, para verificar si el proyecto llega a conclusiones lógicas y completas. Cada nivel debe contener las condiciones necesarias y suficientes (incluyendo los supuestos) para el nivel inmediato superior.



Supuestos para
sostener los impactos
a largo plazo.

Condiciones previas al
proyecto: requisitos para
implementar las actividades.

Para tener en cuenta: la cuarta columna de la matriz de planificación del proyecto, supuestos importantes, está situada a un nivel inferior en relación al resumen de objetivos / actividades. Los requisitos para la implementación de las actividades están por lo tanto fuera de la MPP normal y el espacio superior a la derecha es utilizado para los supuestos que son necesarios para el sostenimiento de objetivos superiores en una perspectiva a largo plazo.

Asegurarse de que:

- los supuestos importantes son formulados de la misma manera que los objetivos (en forma de una condición positiva),
- los supuestos importantes son descritos operativamente con tal grado de detalle (si es posible con indicadores) que pueda apreciarse con precisión si los requisitos externos se han cumplido,
- sólo se formulan supuestos importantes que son requisitos adicionales lógicos.

Los supuestos que son importantes, pero improbables, se denomina supuestos letales y no pueden incluirse en el planeamiento.

En caso de existir supuestos letales la planificación debe modificarse o será necesario abandonar el proyecto.

8vo. Paso: Matriz de Planificación del Proyecto

Formulación de los indicadores.

Procedimiento:

Los indicadores definen el contenido de los objetivos (OS, OP Y R/P). Ya sea los objetivos o el indicador deben también contener:

- el horizonte del proyecto
- la región
- el grupo beneficiario
- las instituciones contrapartes

Los detalles en los indicadores permiten establecer en qué medida han sido alcanzados los objetivos en diferentes plazos. También se debe tratar de cuantificar los factores cualitativos. Para este efecto se necesitan normalmente varios indicadores directos, igualmente, si es necesario, indicadores auxiliares.

Cuando todos los contenidos de los objetivos han sido enteramente especificados se debe establecer cómo se los puede medir y aplicar en las cantidades requeridas.

El proceso de medición prescrito debe ser lo suficientemente preciso para permitir la verificación objetiva del indicador. Un indicador es verificable objetivamente si diferentes personas que han usado el mismo procedimiento de medición obtienen los mismos resultados en forma independiente unas de otras.

Un buen indicador es:

- esencial, es decir, refleja el contenido específico de un objetivo en términos precisos,

- *orientado a los objetivos o sea que las relaciones medios – fines entre los niveles en la MPP son suficientes en cuanto a la calidad y el tiempo para alcanzar el nivel inmediato superior,*
- *plausible, es decir, los cambios registrados pueden ser atribuidos directamente al proyecto,*
- *independiente, es decir que difiere en su contenido de aquel que se encuentra en el nivel inmediato inferior a él, de manera que el grado de cumplimiento de los objetivos puede ser medido directamente y en forma independiente de los insumos empleados.*

En las etapas iniciales del planeamiento los indicadores son solamente valores compartidos que sirven para analizar cuantitativamente el concepto del proyecto. Se examina qué insumos deben utilizarse para alcanzar resultados / productos o impactos cuantificables. Estos valores de referencia deben revisarse nuevamente en el área del proyecto y en caso necesario, ser reemplazados por indicadores específicos del proyecto.

9no. Paso: Matriz de Planificación del Proyecto

Descripción de las fuentes de verificación

Procedimiento:

Se establecen las fuentes de información que serán utilizadas para verificar cada indicador.

La tercera columna de la matriz proporciona una descripción exacta de la información que debe conseguirse, la forma de obtenerla y en caso necesario indica la persona encargada. Las fuentes de verificación deben recibir numeración correspondiente a la de los indicadores.

Se revisan las fuentes de verificación fuera del proyecto en cuanto a:

- *la cantidad de información que contienen sobre la región y sobre los grupos beneficiarios,*
- *su confiabilidad, actualidad y accesibilidad,*
- *su composición y la forma de su obtención.*

En caso de no ser posible la identificación de fuentes apropiadas de verificación, fuera del proyecto, la información necesaria para verificar los indicadores debe ser recolectada, procesada y almacenada internamente, por el proyecto mismo.

La recolección, elaboración y almacenamiento de la información en el proyecto mismo y las actividades individuales necesarias para ello han de ser incorporadas como actividades en la columna de actividades y calculadas en la especificación de insumos y costos.

Los indicadores que no poseen fuentes apropiadas de verificación deben ser reemplazados por indicadores verificables.

Los indicadores que son demasiado caros, en base a un cálculo de costos y beneficios deben ser reemplazados por controles más simples y baratos.

10mo. Paso: Matriz de Planificación del Proyecto

Análisis de relevancia de los supuestos, de los riesgos que se corren, incorporando esto en el concepto del proyecto.

Procedimiento:

Los supuestos deben revisarse para determinar si son apropiados para las cantidades y dimensiones que deben ser analizadas por los indicadores, deben ser definidos con mayor precisión, cuantificados y complementados en caso de necesidad.

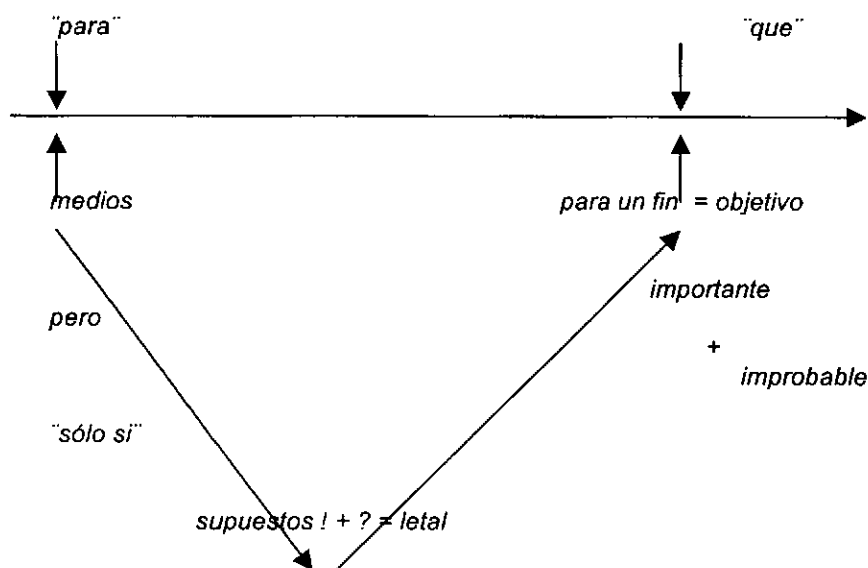
Se definen exactamente los supuestos para la factibilidad de cada actividad individual (condiciones básicas)

Los supuestos que son requisitos imprescindibles para alcanzar el nivel inmediato superior son marcados, por ejemplo con un signo de exclamación.

Todos los supuestos son controlados nuevamente en cuanto a su grado de probabilidad. Cuando es dudoso o improbable que ocurran, también se los marca, por ejemplo con un signo de interrogación.

Los supuestos que son importantes para el éxito del proyecto, pero que no es probable que se realicen, es decir, que sean improbables, son supuestos letales y señalan que el concepto planteado no es factible.

Los supuestos letales obligan a abandonar el proyecto si no pueden ser eliminados por medio de un concepto menos arriesgado.



Las actividades, resultados / productos y los objetivos deben modificarse tan frecuentemente como sea necesario hasta que desaparezcan los supuestos letales.

El riesgo total del proyecto comprende el riesgo en el alcance de los objetivos, así también potenciales impactos negativos imprevistos. Un análisis adicional de riesgos puede ser necesario para establecer los riesgos integrales envueltos.

11vo. Paso: Matriz de Planificación del Proyecto

Control de la capacidad de la gerencia del proyecto para garantizar los resultados / producto.

Procedimientos:

Luego de analizar los riesgos que se corren con los supuestos y haber efectuado el análisis cuantitativo aplicando los indicadores, se examinan nuevamente los factores que pueden ser influenciados por la gerencia del proyecto y la responsabilidad de ésta para alcanzar los resultados / productos.

La cuestión de los factores manejables obliga a preguntarse sobre lo que se puede lograr en el horizonte del proyecto. Los

aspectos relacionados con la responsabilidad por los resultados / productos deben ser tratados fuera de ZOPP, por tratarse de temas de carácter legal.

Los factores manejables son identificados en base a:

- *la situación inicial,*
- *los objetivos,*
- *los riesgos*

La gerencia del proyecto debe estar dispuesta y tener la capacidad para garantizar los resultados / productos, de manera que el objetivo del proyecto pueda ser alcanzado. Ella solo puede tomar la responsabilidad legal de ejecutar una tarea que es factible en la realidad.

La gerencia del proyecto puede estar formada por un solo miembro del proyecto o por varios miembros del proyecto. Las responsabilidades de la gestión deben ser especificadas en el acuerdo intergubernamental, en el contrato de ejecución del proyecto y también en los contratos de trabajo del personal.

La planificación debe delimitar las obligaciones, atribuciones y responsabilidades a diferentes niveles del proyecto, de acuerdo a posibilidades y necesidades reales.

12vo. Paso: Matriz de Planificación del Proyecto:

Cálculo de cantidades y costos de las actividades individuales:

Procedimiento:

Se determinan las cantidades de bienes y equipos, financiamiento y personal requerido para ejecutar las actividades individuales.

El financiamiento del proyecto no cubre los costos por bienes y materiales o de personal, sino aquellos fondos que serán empleados directamente en efectivo.

Los recursos humanos se expresan en meses – hombre, en forma separada, por actividad individual.

Los bienes y equipos se anotan en primer lugar (x toneladas de semilla, 2 tractores) y asignan (en porcentajes si es necesario) a cada actividad.

Después de haber hecho una estimación preliminar, mencionado los insumos previstos en forma general, se revisa el concepto del proyecto:

- *Se especifican los recursos necesarios para los resultados individuales*
- *Se discute, desde el punto de vista de los beneficios y costos, la escala de prioridad para cada resultado y la contribución aportada para alcanzar el objetivo del proyecto,*
- *Se estiman posibles insumos adicionales requeridos en base a un análisis de riesgos.*

En caso de que la entidad financiadora haya establecido límites cuantitativos, el diseño debe señalar opciones como: ¿qué cantidad de insumos permite alcanzar qué nivel de resultados?

El diseño debe ser reexaminado bajo criterios cualitativos cuando la especificación de insumos es difícil. Este puede ser el caso, por ejemplo, cuando:

- *el consumo de energía es demasiado alto,*
- *se requieren divisas,*
- *el logro de los resultados implica a largo plazo una dependencia de importaciones,*
- *los gastos corrientes o los costos de seguimiento son demasiado altos,*

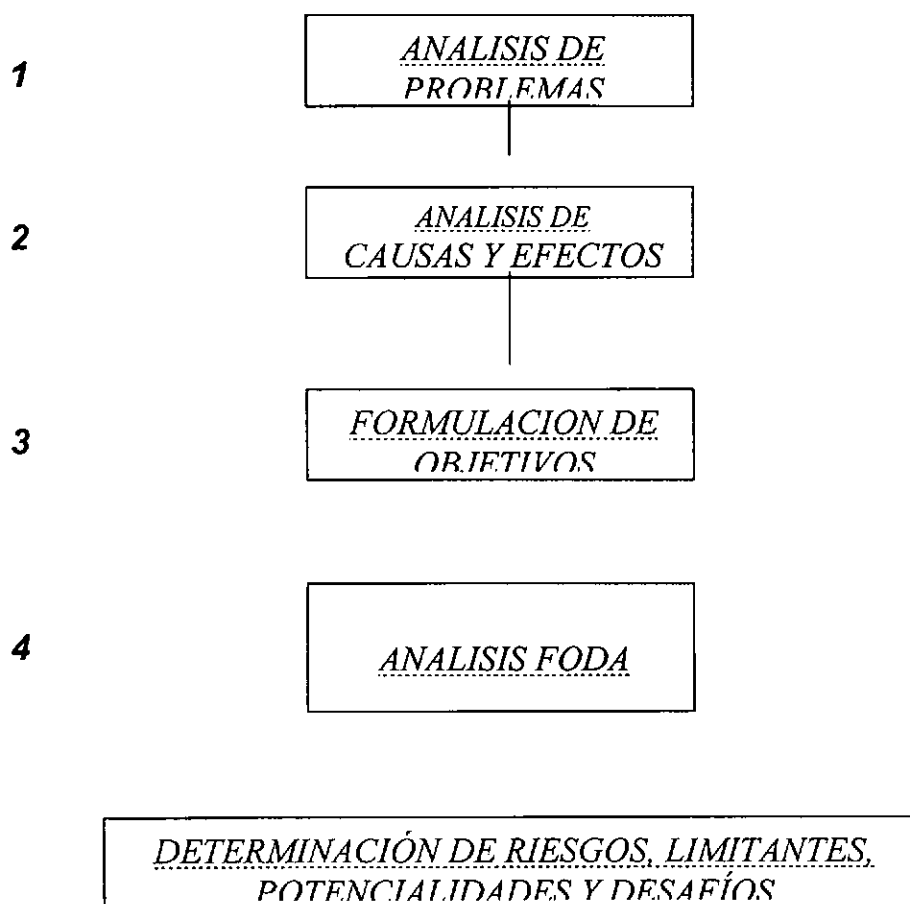
- las actividades no son lo suficientemente intensivas en cuanto al empleo de mano de obra o no estimulan los esfuerzos de autoayuda en los grupos beneficiarios.

La especificación de insumos es básica para calcular la oferta de implementación del proyecto y para el cálculo de costos.

Resumen Del procedimiento metodológico

A continuación se resume una alternativa metodológica que se aplica con el propósito de que diferentes actores sociales, guiados por un coordinador, realicen una aproximación y convalidación diagnóstica de los problemas locales y la formulación de objetivos que orientarán la posterior definición de estrategias. Por esto, la propuesta corresponde a los momentos explicativo y normativo del proceso del PER.

Así, se presentan cinco pasos:



Observaciones:

Las fases 4 y 5 pueden, oportunamente, incorporarse a los talleres o realizarse en gabinete. Esta opción estaría supeditada al rendimiento del tiempo en el desarrollo de los talleres y los requerimientos del proceso general

Contraste de la planificación tradicional con el pes

PLANIFICACIÓN TRADICIONAL	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL
1. <i>Determinista (Predicciones ciertas)</i>	1. <i>Indeterminista (previsiones inseguras)</i>
2. <i>Objetivista (diagnóstico)</i>	2. <i>Subjetivista (apreciación situacional)</i>
3. <i>Predicciones únicas</i>	3. <i>Varias apuestas en escenarios</i>
4. <i>Plan por sectores</i>	4. <i>Plan por problemas</i>
5. <i>Certeza total</i>	5. <i>Incertidumbre y sorpresas</i>
6. <i>Cálculo técnico</i>	6. <i>Cálculo tecnopolítico</i>
7. <i>Los sujetos son agentes</i>	7. <i>Los sujetos son actores</i>
8. <i>Sistema cerrado (metas únicas)</i>	8. <i>Sistema abierto (varias posibilidades)</i>
9. <i>Teoría del control de un sistema</i>	9. <i>Teoría de participación en un juego</i>

CUATRO PREGUNTAS BÁSICAS DIFERENCIADORAS

Primera: MOMENTO 1 1. ¿Cómo explicar la realidad? Diagnóstico (PT) versus apreciación situacional (PES)	Segunda: MOMENTO 2 2. ¿Cómo concebir el plan? Cálculo paramétrico (PT) Versus Apuestas (PES)
Tercera: MOMENTO 3 3. ¿Cómo precisar lo posible? Consulta política (PT)	Cuarta: MOMENTO 4 3. ¿Cómo actuar cada día? 4. Ejecución del Plan (PT) versus

versus Análisis Estratégico (PES)	Cálculo, acción, corrección (PES)
--------------------------------------	--------------------------------------

El primer contraste entre planificaciones es muy dicotómico, se explica por si solo, y nos puede servir como punto de arranque para resumir el tipo de planificación que hay es rechazado generalmente. Así como la mayor parte de las planificaciones actuales podrían adoptar los conceptos que aparecen en la columna del PES. Veremos en seguida cuatro posibles variantes para salir de estas dicotomías demasiado fáciles, y cual es su operatividad para construir programaciones o estrategias integrales y participadas. De momento nos puede valer establecer algunos conceptos genéricos que nos vayan dando referentes de los objetivos en que nos situamos. La situación de indeterminación y de incertidumbre a las que ya nos venimos refiriendo en ciencias naturales y sociales, y por lo tanto el “plan por problemas”, colocándonos entre lo “situacional” y los “escenarios”, donde los actores están en un sistema abierto, participando en un juego tecno-político.

Esto nos lleva a cuatro preguntas básicas o cuatro momentos para la construcción de la planificación estratégica situacional (PES). Como se puede comprobar por estos conceptos usados aquí como lo “situacional”, el “análisis estratégico”, las “apuestas”, y la “acción, corrección”, vienen a coincidir con los “cuatro pasos para la construcción del conocimiento y de la acción” que habíamos planteado en las Programaciones Integrales (T.R. Villasante, 1998) cuando aún no habíamos entrado en discusión con estas formas de planificar de Carlos Matus. El que coincidamos en lo básico de los cuatro momentos y de la crítica desde estos conceptos hacia los más tradicionales de los planes no deja de ser una feliz coincidencia, basada sin duda en las experiencias prácticas de las que nos retro-alimentamos tanto unos como otros. Llegar a conclusiones semejantes a las de un pionero y maestro, aunque sea por otros caminos, es siempre grato y nos refuerza en las orientaciones por las que apostamos.

Donde aquí se habla de un momento 1 con una "apreciación situacional" versus un "diagnóstico", allí hablábamos de los "síntomas iniciales", y de un "auto-diagnóstico" que es un simple punto de partida, donde deben aparecer los problemas y las auto-críticas de los actores que inician el proceso. Y más que explicar la realidad, lo que se plantea explicar son las carencias presentes para comprender los problemas planteados, y los objetivos generales que se proponen para superar esta situación. Es decir estamos en una apreciación provisional, pues desde algún punto mínimo se ha de partir. Pero más con el carácter de síntoma o de situación problemática que interpela a los actores para plantearse sus lagunas, y una investigación y acciones consecuentes, que como ponerse a hacer un diagnóstico objetivista con los primeros datos disponibles.

El momento 2 para nosotros es el "análisis de redes" y de "conjuntos de acción" a lo que el PES llama "análisis estratégico", que lo coloca después de las "apuestas" del plan y por lo mismo le da un carácter de viabilidad de lo que se proponen hacer en cada caso. Para nosotros la misma construcción de las "apuestas" o "propuestas" no deben hacerse sino después de abrir el campo de la investigación a las redes amplias de los ciudadanos, a sus asociaciones formales y sus vínculos informales. De tal manera que tengamos un abanico lo más amplio posible, en cada situación, de problemáticas, contradicciones, propuestas y paradojas temáticas antes de apostar por algunas programaciones más concretas. Y también para conocer las motivaciones, vínculos, estrategias, conjuntos de acción y sus pesos históricos en los procesos que nos encontramos, para saber dónde nos situamos. No tanto para hacer posibles o más viables nuestros planes o apuestas, como para construirlos desde las potencialidades de la propia gente, recogiendo ideas a veces minoritarias pero muy creativas, sabiendo que hay relaciones entre actores que situadas estratégicamente pueden ser muy eficientes.

Los "mapeos" y socio-gramas" nos abren así muchas posibilidades casi desde el principio para ser más creativos con los auto-diagnósticos, con las propuestas, y con los posicionamientos y redes de los actores formales e informales. En lo que si coincidimos con el PES es que no basta la "consulta política", es decir el respaldo representativo, electoral o de encuesta pre-codificada, para entender y poder apostar por la viabilidad de un plan. Porque

no se trata tanto de refrendar entre dos o tres propuestas a ver cual resulta mayoritaria en una situación concreta, sino de abrir un debate con la propia sociedad y sus actores sociales para construir opciones estratégicas que respondan a un proceso de implicación de una mayoría plural y diversificada de intereses sociales y culturales. El análisis estratégico de las posiciones de los actores, y sobre todo de sus relaciones (y sus potenciales nuevos conjuntos de acción), es para nosotros prioritario desde una concepción lo más participativa posible de la democracia.

Podemos estar también de acuerdo en que estos momentos, 2 y 3, pueden ser simultáneos, o que según las situaciones concretas habrá que ajustarlas a las necesidades de tiempos locales y coyunturales de los actores en presencia. Una cuestión es debatir situaciones idóneas y otra lo que se puede hacer en cada caso concreto. En los esquemas del PES más amplios aparecen la concepción del Plan y el análisis estratégico situados ambos en una zona intermedia configurando desde arriba y desde abajo la resolución de los nudos críticos de las causalidades problemáticas. Pero aquí queríamos matizar que el análisis estratégico no solo da para precisar lo posible, sino para abrir desde un principio las oportunidades de situaciones complejas, y ganar en mayor creatividad y eficiencia, contando precisamente con muchos actores que habitualmente no son considerados en sus aportes a la planificación y ejecución de las propuestas.

Frente al cálculo paramétrico de tipo técnico se presentan las apuestas y propuestas socio-políticas de los actores, en un sistema abierto, como siempre son los sistemas sociales. Este momento es en el que nos vamos a detener más en el presente texto por lo que aquí solo vamos a señalar porque colocarlo como un tercer paso o salto de la elaboración colectiva y de los intereses públicos. Nos parece en las discusiones de los equipos que venimos trabajando en hacer "programaciones integrales", que si bien es previo situarnos en las "estrategias de las redes y conjuntos de acción", o en las "fuerzas y pesos de los actores", hay que entrar también en los contenidos temáticos que se proponen desde el punto de vista de sus "causalidades" y "nudos críticos" tal como nos propone el PES. Por eso el "flujo-grama", en el que también nos detendremos, parece un instrumento muy interesante para construir cadenas causales.

Pero las cadenas causales no solo funcionan como causa-efecto, sino que pueden ser recursivas o muy reflexivas (efectos previstos que se convierten en nuevas causas) precisamente por la interpretación y acción de los actores con sus motivaciones muy particulares. La decisión de actuar sobre los elementos causales más importantes de un proceso, los más "integrales" como los denominamos, ha de ser matizada por la propia situación de fuerzas y relaciones que respaldan tal acción. Lo que es más importante para nosotros no lo es para los otros, y para unos terceros puede ser que desate procesos contrarios y paralizantes. Estudiar como intervenir en las cadenas de causas y efectos como hace el "flujo-grama" nos parece muy importante pero sobre la base de cruzarlo con el "socio-grama" en donde aparecen las estrategias diversas de los conjuntos de acción. Por eso estas decisiones sobre qué priorizar en las propuestas deberían tomarse con la mayor información posible tanto de contenido temático como de redes de los actores y sus vínculos.

El cuarto momento es el de la acción, el de la verificación por la práctica, y el de las nuevas sorpresas que nos reserva cada aplicación concreta. Es decir lo que se ha venido llamando la "praxis", entendida como reflexión a partir de la acción, en una dinámica de acción-reflexión-acción, o si se prefiere acción-corrección. No se puede tratar solo de la ejecución de lo planteado previamente, sino de saber reconducir las situaciones nuevas que se presenten, monitorear las dificultades no previstas, y estar en situación de evaluar y corregir constantemente los procesos. Para esto hay que dotarse de una serie de instrumentos y técnicas organizacionales comunicativas capaces de afrontar un cronograma que por muy bien que lo hayamos establecido siempre tiene que estar abierto a correcciones ante los imprevistos de estas situaciones complejas.

También volveremos sobre estas formas de acción y evaluación, de cronograma y de organigrama de funcionamiento y toma de decisiones, pero de momento quisiera destacar la máxima importancia de este momento, pues es la prueba de la verdad que valida o problematiza de nuevo lo que estamos haciendo. Este es un momento largo, no es de síntesis como el anterior, sino que sus tiempos se han de adaptar a gentes muy diversas y a circunstancias muy variables. Así como en los momentos previos no podemos eternizar en investigaciones y comprobaciones,

porque los problemas suelen exigir entrar pronto en resoluciones, en esta otra fase, cuando ya se está en la acción, el saber conjugar los diferentes tiempos pasa a ser aún más clave que en los anteriores momentos. Momentos de evaluación para ir corrigiendo, auto-formación para la toma de decisiones participada y eficiente, etc.

Como vemos en lo sustancial la planificación por problemas, parte de una selección de cuales abordar prioritariamente, a partir de los síntomas detectados, y se abre en dos direcciones o momentos: por un lado apreciar las redes de actores y sus motivaciones y estrategias, en medio de las cuales hemos de plantear las propuestas, y también la elaboración de los contenidos de las propuestas mismas que prioricen intervenir en los nudos críticos de cada cadena causal. De cualquier forma que se combinen los pasos anteriores es en la acción práctica donde habrá que ir corrigiendo sobre la marcha y evaluando lo que verdaderamente va resultando.

Modelos cerrados y espirales creativas

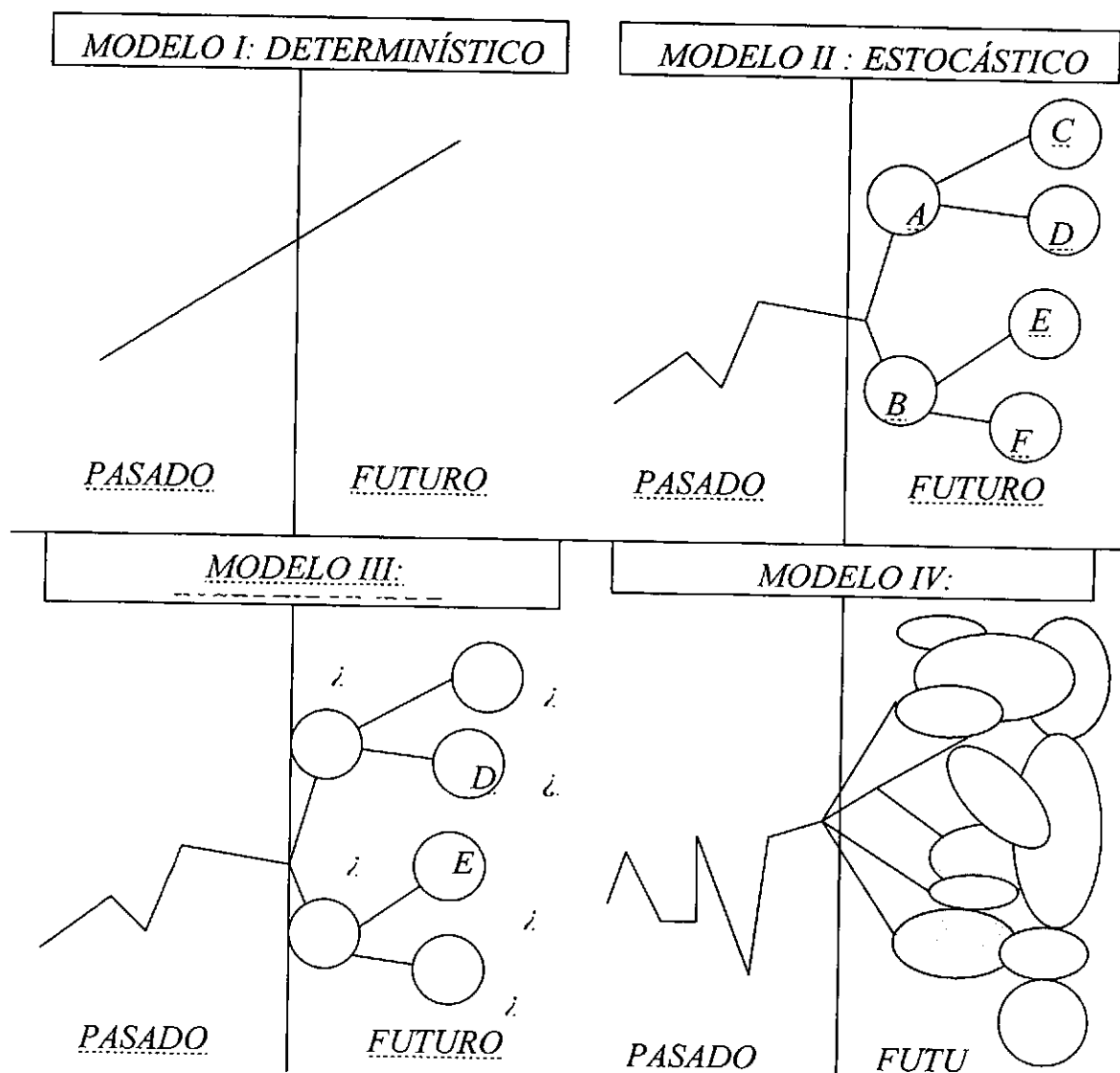
Los modelos que se han venido discutiendo sobre planificación nos deben servir para encuadrar el sentido que debemos construir con las distintas técnicas o prácticas que realicemos. La concepción que tengamos de cómo se construyen los procesos de la sociedad va a ser lo más importante para entender tanto el enfoque del trabajo como las salidas que puedan darse en cada proceso. Siguiendo en debate con los trabajos de Carlos Matus, vamos a aprovechar los modelos de los que parte, para entrar y poder desarrollar algo más sus razonamientos y posiciones, naturalmente desde la práctica y razonamiento que venimos trabajando en nuestros equipos de investigación-acción. La crítica del supuesto planificador perfecto es el punto de arranque en que coincidimos con todos los que han tenido una práctica más allá de las descripciones teóricas de los métodos explicados.

GOBERNABILIDAD EN LOS CUATRO MODELOS

a). Planificador perfecto que jamás comete un error humano ¿Qué diría frente a cada modelo?

MODELOS: RESPUESTA DEL PLANIFICADOR PERFECTO

MODELO I: puedo decir con exactitud
 MODELO II: puedo predecir con probabilidades
 MODELO III: puedo prever posibilidades cualitativas
 MODELO IV: sé que no puedo conocer el futuro, pero puedo planificar



b) Estos sistemas generan problemas. Estos problemas pueden ser:

- bien estructurados
- cuasiestructurados

POSIBILIDADES DE ERROR EN LOS CUATRO MODELOS

	ERROR INSUFICIENCIA DE CIENCIAS	POR LAS	ERROR HUMANO	TIPO DE CÁLCULO
MODEL O I	Nulo		Sólo por ignorancia de la ciencias	Predicción
MODEL O II	Conocido y proporcional a la probabilidad de fracaso		Puede ser alto si se apuesta a una sola posibilidad	Cálculo probabilístico
MODEL O III	Imprecisable cuantitativamente		Alto a causa de la incerteza cuantitativa	Previsión cualitativa
MODEL O IV	Alto e imprecisable tanto cuantitativa como cualitativamente		Alta posibilidad de cometer errores	Previsión difusa

1.- El primer modelo, determinístico, relaciona el pasado con el futuro como una flecha en el tiempo. Parecería desde este punto de vista que solo hay unas leyes que descubrir, que están ocultas, y que una vez descubiertas ya solo se trata de aplicarlas para saber qué va a pasar. El ejemplo que se suele citar es el reloj, que puede alcanzar ciertamente altos grados de perfección para predecir las horas, si nos atenemos a la convención en la que se apoya y que sirve para entendernos. Es decir para medir el tiempo se entiende que hay una división del año en días y en horas, etc. Y según esos criterios hay una máquina que nos mide la distribución del tiempo para podernos entender entre los humanos que saben leer tales aparatos.

Pero también es cierto que solo dentro de la convención establecida para medir el tiempo esto es cierto, y que si entrásemos en las teorías de la relatividad, deberíamos replantear estos postulados. Y también que toda máquina tiene problemas de roces y desgastes energéticos, que se pueden perfeccionar mucho, pero que en el límite nos pueden plantear nuevos problemas de exactitud. En otras palabras que no existe ni en los procesos físicos procesos de determinismo puro. En todo caso dentro de algunas determinadas convenciones científicas o técnicas resulta útil aprovechar algunos de estos instrumentos mecánicos (relojes, metros, etc.) pero todos ellos son solo cosas que podemos usar dentro de lo relativo de lo "perfectamente predecible" que a veces dan la impresión de mostrar.

Pero también es cierto que solo dentro de la convención establecida para medir el tiempo esto es cierto, y que si entrásemos en las teorías de la relatividad, deberíamos replantear estos postulados. Y también que toda máquina tiene problemas de roces y desgastes energéticos, que se pueden perfeccionar mucho, pero que en el límite nos pueden plantear nuevos problemas de exactitud. En otras palabras que no existe ni en los procesos físicos procesos de determinismo puro. En todo caso dentro de algunas determinadas convenciones científicas o técnicas resulta útil aprovechar algunos de estos instrumentos mecánicos (relojes, metros, etc.) pero todos ellos son solo cosas que podemos usar dentro de lo relativo de lo "perfectamente predecible" que a veces dan la impresión de mostrar.

La consecuencia de entender de esta manera restrictiva las ciencias nos lleva a ser útiles en bastantes circunstancias, pero no en todas, y nos facilita un calculo científico basado en la predicción, con escasísima incertidumbre, y que no tiene en cuenta las sorpresas. El error aparece como prácticamente nulo, y solo la ignorancia de las mismas ciencias humanas sería responsable de hacer una buena o mala predicción social. Es una concepción de las ciencias ciertamente muy restringido, y muy funcional para bastantes casos de nuestra sociedad industrial, pero que no cubre muchos aspectos de las ciencias biológicas o sociales en las que nos hemos de mover.

Hay alguna versión de las ciencias sociales que incluye lógicas de tesis, antítesis y síntesis, que en vez de abrir la dialéctica de los procesos, precisamente la cierra en unos determinismos causales hoy difícilmente justificable. Algunos de estos determinismos de la historia basados en los grandes condicionantes externos a los sujetos sociales nos han situado en perspectivas utópicas que han justificado autoritarismos muy bárbaros, aunque basados en las ciencias sociales tanto críticas como reaccionarias. Justificación mecánica de las ciencias nombrándolas a veces como dialéctica que ha introducido no pocas confusiones en los sistemas de planificación, sobre todo los centralizados.

2.- El segundo modelo, estocástico, incorpora la noción de probabilidad que es más usada en todo tipo de ciencias. Aquí ya no hay una flecha del tiempo a descubrir sino un cálculo de

probabilidades de lo que puede ocurrir dados unos condicionantes externos. Por ejemplo las leyes de la herencia de la biología de G. Mendel pueden ser un buen ejemplo de lo que se quiere decir. Hay unas altas probabilidades de que de abuelos a nietos a través de los padres se transmitan determinadas características biológicas, y se puede estudiar este cálculo intentando objetivarlo por estudios de casos concretos y de las combinaciones genéticas.

Seguimos dentro de una versión clásica y tradicional de las ciencias, en este caso biológicas, donde se está más preocupados por la repetición de los fenómenos (los ojos negros o azules dentro de una especie animal, p.e.) que por los procesos de innovación o transformaciones cómo se producen. La flecha del tiempo se convierte en bifurcaciones que se van produciendo en cada salto del proceso, y abriendo nuevas posibilidades. Lo que aparecen son cálculos numéricos de lo que podría suceder dependiendo de las circunstancias, y en ese sentido tenemos una valoración de ante mano que nos dice cual es la previsión cuantitativa con la que podemos contar.

El error entonces lo podemos evaluar de ante mano, con respecto a las metas que hayan sido propuestas, y por ello la intervención humana debe poder hacer algo, pudiendo distinguir entre apostar por lo más probable o bien por opciones minoritarias en cada caso. Es decir, se suele orientar la decisión descartando las opciones de baja probabilidad, reduciendo la incertidumbre al tenerla calculada en sus riesgos. Aunque hemos de tener en cuenta que aún siendo estas opciones minoritarias poco probables son sin embargo las que pueden cambiar los acontecimientos, precisamente por su acción insólita.

Se entendería en estos cálculos que los sujetos existen e intervienen pero sin casi capacidad creativa. Esto es una consideración que en algunos seres vivos es posible que se deba tener en cuenta, pero cuando ya pasamos a los seres humanos con toda nuestra complejidad cultural es difícil de defender. Calcular la norma o la alta probabilidad es útil y puede ser un buen ejercicio en condiciones estables de los procesos, pero en las situaciones de inestabilidad, tanto biológicas como sociales, puede incluso ponerse en contra de toda realidad de los comportamientos.

3.- El tercer modelo, incertidumbre, nos plantea también bifurcaciones y los caminos posibles, pero no la probabilidad de los mismos. Solo es posible una previsión de tipo cualitativa, no cuantitativa. Los humanos especialmente somos ejemplos claros de comportamientos por motivaciones de gran complejidad, en donde ni nosotros mismos sabemos porque hacemos algunas cosas. Hay motivaciones conscientes y otras que son inconscientes, tanto a escala personal como grupal. Y aunque en grandes números los procesos tienden a tener cierta estabilidad, también registramos muchas alteraciones en donde los errores y las sorpresas nos cambian lo previsible.

Por ejemplo, si se han de encontrar en un lugar un grupo de personas es difícil prever cómo llegarán allí, teniendo en cuenta los diferentes medios de transporte posibles, las apetencias de cada uno, los errores de conocimiento, las prisas o las otras tareas de cada cual, etc. Es decir se cortan entre si varios planes de cada sujeto más el encaje de todos los sujetos entre si. Es muy difícil un cálculo objetivo, y casi no es posible saber el riesgo para predecir cómo llegarán a la reunión, ni a qué hora, etc. O sea que lo máximo que podemos hacer es decir que hay muchos condicionantes internos o de tipo subjetivo en cada caso, diversos escenarios y que cualquier solución puede valer.

Pero el situarnos en este modelo de "todo vale", dado el alto error humano y la imprecisa capacidad de las ciencias en estos casos, puede ser también una trampa en la que podemos caer. Esta vez, frente al determinismo de los otros modelos, nos metemos en un relativismo casi absoluto, que puede resultar muy paralizante. Es algo así como la justificación de que poco o nada se puede hacer. En algunos casos es bueno como una auto-crítica de aseveraciones científicas exageradas, pero en otros puede suponer algún tipo de cinismo elitista. En otras palabras, como no tenemos precisión posible, no vale la pena planificar ni hacer en tal o cual dirección, pues el esfuerzo es inútil.

Siendo cierto que en sociedades complejas, como sobre todo lo son las humanas, el grado de incertidumbre es muy alto, esto no debería dar solo para justificar cualquier crítica, sino también para ver los posibles caminos de actuar ante estas circunstancias. Al menos puede haber una previsión cualitativa, pues en las técnicas conversacionales podemos conocer muchas

motivaciones explícitas u ocultas de los sujetos, y esto nos puede situar en juegos de escenarios cualitativos posibles, sobre los que apostar en un sentido o en otro según nuestras convicciones y objetivos sociales.

4.- Un cuarto modelo, incertidumbre acusada, dura o reflexiva, nos coloca en un nuevo reto, pues ni si quiera puedo prever escenarios posibles. El árbol de posibilidades que se abre con tantas bifurcaciones posibles es además reflexivo. Es decir, que según cómo vayamos apostando así vamos construyendo unos caminos u otros, y también las sorpresas nuevas con las que no podemos contar. Estos escenarios inestructurados nos obligan a un continuo monitoreo, calculo y corrección de la acción. Ejemplos pueden ser las mutaciones genéticas, los planes económicos anti-inflacionarios, y los planes locales, regionales o supra-territoriales para el desarrollo, con los que trabajamos.

La posibilidad de cometer errores es por lo mismo muy alta, no solo por causas de los humanos sino también por la insuficiencia de las ciencias tanto cuantitativas como las cualitativas. Se trata de otro tipo de ciencias que se acostumbra a trabajar precisamente sobre estas bases de error, sobre las previsiones difusas, complejas y reflexivas. En los constructivismos sociales los escenarios de futuro son elementos a construir en una buena parte y en otra quedan en la sorpresa. Tener las referencias de las motivaciones cualitativas y los datos cuantitativos posibles es necesario, pero insuficiente. Además necesitamos unos sistemas de participación social que nos vayan evaluando y haciendo correcciones sobre la marcha.

En estos juegos de escenarios de lo que se trata es de cargar la suerte, empujar o apostar, no por el que parezca tener más probabilidades, sino por el que podemos hacer que se desenvuelva mejor en la construcción social con los actores presentes y con los objetivos de mayor interés social. Los errores y paradojas que tenemos en cuenta entre lo que nos dan las motivaciones cualitativas, y los datos numéricos, no son entonces valoradas como dificultades sino como oportunidades. El que la gente pueda tener unas opiniones contradictorias en si mismas, o que no concuerden con los datos, o que haya distintas apuestas en juego, sin duda puede ser una dificultad para prever que va a poder salir de ahí. Pero también este juego esta más abierto para poder

cargar la suerte hacia los intereses de determinados sujetos, hacer alianzas, proponer objetivos sociales.

No necesitamos en estos casos unas ciencias tan predictivas sino más constructivas socialmente. En otras palabras que jueguen con la complejidad como un elemento de mayor potencia y no una carga, que se abran a la verificación con la acción misma en cada momento, y que cuenten con la participación de los sujetos implicados para poder tomar decisiones a lo largo del proceso. No nos interesa, en este sentido, tanto a donde vamos a llegar con precisión, sino cómo estamos construyendo el camino en cada caso, de acuerdo con un campo y unos objetivos previos bastante amplios. Dentro de este cuarto modelo aparecen así algunas precisiones que conviene tener en cuenta.

Descarga y carga de energías. Es muchas veces saber a donde no queremos ir, donde tenemos los problemas y los síntomas negativos, lo que nos abre ese campo amplio de intereses. Si conseguimos definir unos primeros objetivos generales, lo más importante pasa por ponernos a trabajar con metodologías constructivas, colectivas y participativas, que nos abran puertas y poder ir por unos caminos que en si mismos se vayan justificando en cada decisión y acción que se toma. Lo más importante de unas baterías eléctricas no es cuanto están cargadas, sino si se están cargando o si se están descargando, pues lo que nos debe preocupar es más el proceso de descarga o carga que la cantidad de carga en un momento determinado.

Espirales creativas. Frente a los círculos viciosos donde los grupos se consumen en eternas discusiones internas (sobre la fidelidad a los principios, sobre la participación, sobre los liderazgos, etc.) nosotros proponemos generar espirales creativas. Es decir, comprobar si se genera un ambiente de crecimiento personal de los miembros y del grupo, aparecen nuevas ideas y prácticas, que aunque no den una solución definitiva, abran caminos para ser practicados convencidos de la tarea planteada. Por ejemplo, cómo comprobar los principios en la práctica social concreta, qué hacer para escuchar a la gente y sus ganas de participar en qué cosas, o quienes asumen en el grupo tareas y actividades que abren ese buen ambiente de realización de las tareas. En otras palabras, un interior del grupo en clave dinámica y entusiasta, o en clave angustiante y paralizante.

Praxis instituyente. Hay que alcanzar primero algunos resultados a corto plazo, tanto porque los necesitamos para mantener la carga de los grupos y personas que participan, cómo para verificar y/o rectificar los caminos emprendidos. Y lo mejor es hacerlo sobre prácticas sociales reales, pues el salto a la práctica es lo que puede definir por donde seguir en cada bifurcación, al abrir o matizar los nuevos escenarios que se van construyendo de manera concreta. La praxis (entendida como acción-reflexión-acción) se propone como instituyente de nuevos procesos, que desde un primer momento va abriendo escenarios que pretenden dar los saltos precisos para alcanzar los objetivos a mas largo plazo, tal como se van construyendo en cada momento concreto y crítico.

Implicación ciudadana. Otro criterio es la evaluación de lo que vamos haciendo por el grado de implicación de los sectores a los que nos dirigimos. No tanto que acuda mucha gente a una primera reunión, sino cómo se van incorporando personas o grupos a las diversas tareas de (1) difusión de las ideas y actividades, (2) consultas a la población, (3) auto-formación de los grupos, (4) comisiones o reuniones para la toma de decisiones y grupos de trabajo. Esto es algo para ir haciendo desde un primer momento, pero abierto en el tiempo. Son procesos que no solo dependen de la voluntad o el saber de un grupo sino de los otros, de los contextos en que nos movemos

El Modelo de Desarrollo

Con los instrumentos descriptos en esta sección, y a partir de los elementos que dieron como producto final a el prediagnostico y al diagnostico de la localidad o zona cabe la elaboración del llamado Plan De Desarrollo.

Este no es mas que un Documento en el cual están explicitados los objetivos de desarrollo del Plan. Consta de un Objetivo General, y de Ejes Estratégicos con objetivos particulares individuales

El plan de desarrollo siempre es fruto de una tarea de planificación que puede ser llevado a cabo por un técnico observador como también por un grupo de planificadores. Cuando hablamos de procesos participativos, el Plan de Desarrollo se basa en una planificación conjunta y comunitaria.

A modo de ejemplo el Anexo III presenta el Documento del Plan de Desarrollo elaborado para la Ciudad de Villa María.

Análisis de escenarios

El sentido estratégico de un Plan no está solo en resolver problemas actuales sino en poder comprender y anticipar los retos que la ciudad afrontará en el futuro.

Los escenarios están basados en supuestos coherentes sobre diferentes combinaciones que los cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos pueden adoptar en el futuro.

Se distinguen rupturas de procesos que desaparecerán, continuidades de procesos que se reforzarán y aquello llamado gérmenes del futuro, es decir situaciones que hoy no se presentan pero pueden surgir en el futuro a consecuencia de otros cambios.

El análisis de escenarios constituye un instrumento para reflexionar sobre procesos que pueden afectar a la comunidad local. Ayudan a seleccionar estrategias y cursos de acción, reduciendo los niveles de incertidumbre, porque ordenan y dan coherencia a la información sobre la realidad local en referencia a su contexto. Por ello, fortalecen la capacidad de orientar decisiones y marcar las principales líneas de acción.

El objetivo de este análisis es contribuir a estimular la reflexión estratégica colectiva y la comunicación entre los diferentes actores que operan en la realidad local. Esta reflexión y comunicación sobre los futuros retos es una herramienta para prepararse mejor para posibles cambios de tendencias y para lograr una mayor flexibilidad ante las incertidumbres del entorno aumentando la capacidad de anticipar y reorientar decisiones en función de considerar probables contextos futuros.

A continuación puede observarse un ejemplo de análisis de escenarios. Puede observarse la distinción existente entre los conceptos de Dimensión (de que se está hablando), Escenario

Deseado (donde quisiéramos llegar), Escenario Tendencial (donde llegaremos si las cosas siguen como están).

Dimensión	Escenario Deseado	Escenario Tendencial
Economía Local	El gobierno local junto con las instituciones intermedias, que agrupan a los actores involucrados en el problema, desarrollan actividades tendientes a mejorar la situación económica local, implementando la capacitación y estimulando a distintos sectores a través de créditos accesibles fomentando las políticas asociativas y creando un ámbito de discusión de los problemas que afectan a todos los actores.	Al no haber una coordinación de las acciones llevadas a cabo por los distintos actores, estas se diluyen y pierden eficacia. Quedando la economía local a merced de las disposiciones de los actores nacionales y provinciales, imposibilitando de esta manera crear un marco apto para el desarrollo de cualquier actividad. Contando solamente con esfuerzos individuales y aislados. Siendo el municipio junto con las instituciones involucradas simples observadores del deterioro de la economía local.
Participación comprometida en problemas de la localidad.	La coordinación de las distintas instituciones (Iglesias, Capillas, Escuelas, Colegios, Centros tradicionales, Clubes, etc.) lleva a conseguir soluciones en las distintas problemáticas locales, actuando todas en forma conjunta, aplicando métodos similares ante situaciones de la misma magnitud, creando centros de apoyo para los sectores más carenciados , brindando asistencia para el desarrollo barrial, conteniendo a los grupos	Al no haber una coordinación en las actividades que desarrollan las instituciones intermedias y al no poder verse reflejado esto en la realidad local, lleva al descreimiento de la sociedad en las instituciones, incrementado esto por el individualismo de la población , que intenta solucionar sus problemas sin preocuparse de los problemas que le son comunes al resto. Siendo la no participación y el escaso compromiso un motivo valido para la

	marginados en distintas actividades. El compromiso que asume la comunidad en su conjunto lleva a tratar de alcanzar una mejor calidad de vida a toda la población.	introducción en la sociedad de adicciones y costumbres individualistas.
Desempleo	La reactivación económica lleva a dejar un saldo pequeño de desocupados y subocupados que atendidos a través de programas municipales de capacitación, autoempleo y asistencia técnica, llevándose a cabo con un alto índice de efectividad.	La recesión económica de la última década produjo un incremento en la desocupación local, provocando un fuerte impacto no solo en la economía sino también en la situación social de las personas desocupadas, trayendo como consecuencia un sin número de problemas familiares que deben ser atendidos por el municipio, en la medida de lo posible. No pudiendo este abarcar todo el amplio espectro de la desocupación.
Normas de convivencia	Estas son normas que en su mayoría no están escritas en una ley nacional, provincial, o en una ordenanza municipal pero que hacen a la integración y respeto por lo que es de todos, por lo tanto la concientización de este respeto lleva a la comunidad a vivir en una sociedad equilibrada y con cuidado de los espacios comunes.	El hecho de no respetar las normas de convivencia lleva a la sociedad a su deterioro como tal, debiendo el municipio ponerse en autoridad de aplicación de sanciones que no deberían ser, si todos respetáramos los espacios que nos son comunes.
Salud	La medicina publica local cuenta con	Si bien se cuenta con una amplia gama

	<p>todas las especialidades ,el municipio aporta ayuda. Solo algunos casos muy específicos de salud deben ser tratados fuera de la localidad.</p> <p>Hay una acción conjunta del sector publico asistencial con el resto de las instituciones para difundir y llevar adelante campañas de prevención e información en temas de salud.</p>	<p>de especialidades , aun el espectro no se encuentra totalmente cubierto.</p> <p>No se coordinan adecuadamente las campañas de prevención o información sanitaria con otras instituciones del medio.</p>
Concretar un Proyecto Urbano	<p>El proyecto urbano regula y ordena el crecimiento de la ciudad.</p> <p>Desde el gobierno municipal, a través de un área de planeamiento, se pone en marcha el proyecto, buscando un equilibrio entre lo que ya existe y lo previsto para el crecimiento; llevando adelante un proceso de continua actualización del plan de crecimiento</p>	<p>La ausencia de un proyecto urbano, se evidencia el resultado de la ciudad actual, con barrios con carencia de algunos servicios, incompatibilidad de actividades que generan conflictos entre los habitantes, falta de regulación en el momento de instalar actividades en el casco urbano y suburbano.</p> <p>Al no existir un modelo de crecimiento, en el momento de invertir en obras o servicios públicos, son muy factibles los errores, por no tener en cuenta el crecimiento futuro y sus necesidades.</p>

Espacios verdes		Se han recuperado y creado espacios verdes para la comunidad en diferentes puntos de la ciudad, impulsando la recreación y el deporte, la vida al aire libre. El municipio junto a asociaciones ecologistas controlan el cuidado del verde urbano mediante la regulación del mismo y campañas de concientización como apoyo.	Los espacios verdes de la localidad son insuficientes, tanto el verde recreativo como el urbano. No hay un control del arbolado público eficiente ni tampoco conciencia en la población sobre el cuidado y preservación del verde. En los barrios existe carencia en cuanto a espacios verdes recreativos.
Infraestructura	La localidad cuenta con infraestructura vial adecuada, desagües cloacales, iluminación pública suficiente, espacios recreativos, agua corriente y gas en toda la planta urbana y reciclado de basura	Las calles de la localidad se encuentran deterioradas por su mantenimiento insuficiente. El alumbrado público debe completarse en algunos puntos de la localidad. La red cloacal es insuficiente	
Tratamiento de residuos	La municipalidad realiza una recolección ordenada de residuos, la	El reciclado no se ha implementado en	forma adecuada

	<p>comunidad colabora con la clasificación de los mismos, contribuyendo con la recolección.</p> <p>La Planta de Reciclado se ubicó correctamente , donde no perjudica el medio ambiente, y consigue obtener rentabilidad con los productos de reciclaje.</p>	<p>No hay concientización sobre la necesidad de la clasificación de residuos.</p>
Familia y Sociedad	<p>A través de grupos de autoayuda se contiene y recupera a jóvenes del alcohol y drogas.</p> <p>Los colegios colaboran a través de los docentes en detectar los casos que necesitan asistencia.</p> <p>Instituciones intermedias junto con el municipio (área de juventud, deporte, acción social) organizan actividades para incentivar a los jóvenes en participar y ocupar su tiempo productivamente.</p> <p>A su vez existe una campaña de concientización e información continua sobre los problemas de la juventud actual.</p>	<p>El núcleo familiar se desmiembra debido a diferentes factores, sobre todo la ausencia de los padres en el hogar, o el desinterés en los hijos debido a problemas económicos. No hay una contención de los jóvenes, sobre todo, desde la sociedad. La ausencia de un modelo a seguir es quizás la razón del porque caen en adicciones. Aunque existen grupos de contención y autoayuda, es necesario unificar esfuerzos y criterios para luchar contra esta problemática.</p> <p>La desinformación lleva a situaciones de embarazos en adolescentes, enfermedades venéreas, falta de conciencia.</p>

La Convalidación del Plan de Desarrollo

El plan de desarrollo debe ser convalidado por toda la comunidad, esto se realiza en sesión plenaria donde se presenta el Modelo de Desarrollo propuesto.

La comunidad se interioriza de lo elaborado en base a los insumos obtenidos en los talleres comunitarios previos , a la vez que presenta sus puntos de vista y da su punto de vista sobre si el plan que se presenta refleja adecuadamente la voluntad comunitaria expresada en esos talleres y en el prediagnostico.

La mecánica de estos talleres es la siguiente:

- 1. Se dividen comisiones , una por cada eje estratégico.*
- 2. En paneles se presentan los ejes estratégicos y los objetivos particulares*
- 2. Las comisiones analizan y rescriben si es necesario el objetivo general y los particulares.*

De estos talleres surge la materia prima necesaria para la elaboración de los Proyectos y programas concretos a implementar.

4.- ETAPA: FOMENTO Y GENERACIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Finalizada la etapa de formulación del Objetivo General del Plan, las Líneas Estratégicas y los Objetivos Particulares conocidos como Modelo de Desarrollo

Para ello deberá tener en cuenta los documentos anteriores del Plan en particular el de Modelo de Desarrollo local, puesto que dicho documento sintetiza la senda por donde deberá transitar el desarrollo local en el marco del modelo global.

A partir de este modelo, resulta de fundamental trascendencia la formulación de proyectos estratégicos ya que a partir de la puesta en marcha de los mismos (y aceptando que su formulación, implementación y monitoreo se realice adecuadamente), comenzarán a gestarse las transformaciones deseadas.

La economía social supone siempre el desarrollo local, por el fuerte concepto de red que se juega en el desenvolvimiento del potencial productivo de la comunidad y por su carácter distributivo de la riqueza generada.

En una primera instancia se presentarán a modo de idea de proyecto o de perfil de proyecto, esto es, no conteniendo especificaciones técnicas minuciosas, ni tampoco estudios precisos de costo-beneficio.

Elaboración de Proyectos Estratégicos

Finalizada la etapa de formulación del Objetivo General del Plan, las Líneas Estratégicas y los Objetivos Particulares conocidos como Modelo de Desarrollo, se conformaran comisiones mixtas que deberán concentrarse en la formulación de proyectos que tiendan a alcanzar los objetivos propuestos.

Para ello, las respectivas comisiones deberán tener en cuenta los documentos anteriores del Plan en particular el de Modelo de Desarrollo de la Ciudad, puesto que dicho documento sintetiza las aspiraciones de la ciudadanía para con su ciudad, agregando a esto la cuota de creatividad y conocimiento que todos los ciudadanos tienen.

La formulación de proyectos estratégicos resulta de fundamental trascendencia ya que a partir de la puesta en marcha de los mismos (y aceptando que su formulación, implementación y monitoreo se realice adecuadamente), comenzarán a gestarse las transformaciones deseadas.

En una primera instancia se presentarán a modo de idea de proyecto o de perfil de proyecto, esto es, no conteniendo especificaciones técnicas minuciosas, ni tampoco estudios precisos de costo-beneficio.

Para presentar un proyecto en las Comisiones Mixtas, resultará necesario especificar los siguientes contenidos mínimos orientativos:

- 1) El nombre del proyecto.*
- 2) Qué instituciones y/o personas promueven el proyecto.*
- 3) Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.*
- 4) Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.*
- 5) Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.*
- 6) Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.*
- 7) Dónde se localizaría el proyecto.*
- 2*
- 8) Quiénes se beneficiarán directa o indirectamente con la implementación del proyecto.*
- 9) Estimación preliminar de costos y potenciales fuentes de financiamiento.*

10) *Que resultados aproximados, cuantitativamente hablando, se pretenden obtener.*

11) *Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.*

12) *Qué actores deberían implementar el proyecto.*

13) *Una estimación de duración y cronograma tentativo de las actividades que el proyecto implica.*

Así será posible realizar una discusión ordenada de los proyectos estratégicos dentro de las comisiones, ofreciendo el Equipo Técnico asistencia para la formulación de los mismos.

Consecuentemente con los pasos dados hasta el momento, para elaborar con mayor grado de detalle los proyectos que sean seleccionados, resulta conveniente que las comisiones se ajusten, a tal fin a una metodología común y pertinente. De este modo, el proceso posterior de definir prioridades en función del necesario carácter estratégico de cada uno de ellos, los recursos necesarios para su implementación y otras características, se verá facilitado.

Por último es de aclarar que son y como funcionan las comisiones mixtas. En este sentido el diseño metodológico del Plan Estratégico prevé la conformación de Comisiones de Trabajo Intersectoriales (Mixtas) para la formulación del Modelo de Desarrollo. Este evento constituyen el momento más intensivo para la participación de las instituciones de la comunidad local, ya que las mismas coordinadas por un integrante del Equipo Técnico se reunirán por Area Temática todas las semanas en lugar y hora a determinar.

Las comisiones constituyen espacios de participación con las siguientes características:

- *Continúan la práctica iniciada en los talleres (multisectorial y multidisciplinaria)*

- *Se organizan por Áreas Temáticas.*

- *Se constituyen y acuerdan su propio plan de trabajo y cronograma de encuentros, sugiriéndose que se junten todas las semanas.*

- *Propician la incorporación de actores que desde sus distintos intereses contribuyen al diseño de la ciudad deseada.*

- *Promueven la concertación para generar las acciones de cambio esperado.*

El objetivo de ellas es formular consensuadamente un conjunto de acciones, denominados Proyectos propiciando la articulación y compromiso de los actores pertinentes y sus recursos, para impulsar su concreción.

Los participantes de cada comisión son personas representativas de instituciones y organizaciones locales vinculadas con la problemática particular y a otras afines que favorezcan la integralidad de enfoque para trabajar, como así también cualquier vecino que quiera participar.

El resultado esperado es la definición consensuada de Programas y Proyectos de Actuación del Plan Estratégico de Desarrollo.

El proceso de formulación de las acciones de intervención que forman parte del Plan se sustenta en la concepción siguiente: Programas y/o acciones estratégicas son aquellas que producen efectos o impactos polivalentes y que por su carácter, dimensión o localización tienen una función estructurante y, por lo tanto, contribuirán significativamente a la transformación y desarrollo de la ciudad y/o de la región. En este sentido, se prioriza un conjunto de programas / proyectos que guarden fuerte correlación con los Ejes Estratégicos y Objetivos Particulares consensuados en el primer momento del trabajo de las Comisiones, orientados al alcance del Objetivo General del Plan Estratégico de Desarrollo.

El Ciclo De Los Proyectos Productivos A Nivel Comunitario Guía Práctica Para Cada Una De Las Etapas Del Ciclo

Identificación y selección

Formulación y diseño (ver Guía de preparación de proyectos productivos)

Evaluación ex-ante (ver Guía de preparación de proyectos productivos)

Ejecución (ver Guía de preparación de proyectos productivos)

Pautas para la evaluación ex-post (ver Guía de preparación de proyectos productivos)

Identificación y selección

La obtención de un PDL implica un trabajo participativo con la comunidad, mediante talleres con los involucrados, entrevistas, visitas, etc., organizados por el Grupo de Asistencia Técnica

En principio se identifican y priorizan los distintos problemas presentados por los involucrados (trabajo participativo), y se obtiene de esta forma el Arbol de Problemas.

A partir de ese momento la comunidad determina sus objetivos de desarrollo, ordenados en un Arbol de Objetivos.

Del Arbol de Objetivos, la comunidad determina el objetivo general del PDL y los lineamientos o Areas de Intervención, con sus objetivos específicos (surgidos del Arbol de Objetivos).

En esta instancia la comunidad comienza a trabajar por Area de Intervención con grupos cogestores integrados por los futuros ejecutores de los proyectos de cada Area.

De cada objetivo priorizado dentro del Area de Intervención surge la idea de proyecto, el análisis de alternativas y se comienza con la preparación del perfil o estudio preliminar.

Cuando se plantean varias alternativas para abordar un problema, se deben contemplar los siguientes criterios de selección:

- *problemas e intereses de los involucrados;*
- *recursos a disposición del proyecto;*
- *posibilidad de alcanzar los objetivos;*
- *factibilidad política;*
- *relación costo/beneficio;*
- *efecto en el medio ambiente;*
- *efectos sociales;*
- *sostenibilidad del proyecto una vez concluida su ejecución.*

Una vez seleccionada la alternativa más conveniente, se procede a iniciar la preparación del perfil de proyecto.

El perfil debe identificar la problemática general (Fin) a resolver (que proviene del PDL), un objetivo de resultado previsto del proyecto (Propósito), la justificación de la alternativa planteada para resolver el problema, los componentes o bienes y servicios que el proyecto debiera entregar para cumplir con el objetivo de resultado y las actividades correspondientes para el logro de cada componente.

Al definir las actividades deberán estimarse los costos para su ejecución y de esta forma calcular una primera aproximación del presupuesto del proyecto.

La preparación de este estudio no demandará mucho tiempo o dinero, sino más bien los conocimientos de los integrantes del grupo de cogestores del proyecto y el apoyo de técnicos especialistas en formulación de proyectos.

La metodología propuesta para esta etapa de identificación del proyecto y preparación del perfil con el grupo de cogestores, es el Marco Lógico, que mediante una simple matriz de cuatro por cuatro ayuda a conceptualizar y diseñar el proyecto, con una primera aproximación de indicadores de desempeño (metas a lograr) y costos.

En síntesis, un perfil debe presentar los siguientes capítulos, acompañado por las respectivas planillas y el Marco Lógico:

- *Nombre del proyecto y localización. (ver planilla N° 1 – perfil)*
- *Beneficiarios directos del proyecto. (ver planilla N° 1 – perfil)*
- *Antecedentes. Se menciona el PDL de donde surge el proyecto. (ver planilla N° 2 - perfil).*
- *Justificación. Se plantea el problema que se quiere resolver y qué estrategia adopta el proyecto y por qué se la seleccionó. (ver planilla N° 3 - perfil)*
- *Objetivo general (Fin). Surge del PDL. (ver planilla N° 4 - perfil - y anexo Marco Lógico).*
- *Objetivo de resultado (Propósito). (ver planilla N° 4 - perfil - y anexo Marco Lógico).*
- *Objetivos específicos (Componentes). Bienes y servicios que debe realizar el proyecto para el cumplimiento del Propósito. (ver planilla N° 4 – perfil - y anexo Marco Lógico).*
- *Actividades. Acciones necesarias para realizar cada componente. Se deben costear. (ver planilla N° 4 - perfil - y anexo Marco Lógico).*
- *Marco Lógico. (ver planilla N° 4 - perfil - y anexo Marco Lógico).*

Planilla N° 1 de perfil de proyecto

Nombre del proyecto:

Localización:

Beneficiarios directos:

Planilla N° 2 de perfil de proyecto

Antecedentes (explicar el PDL):

Justificación del proyecto:

a) problema que se quiere resolver:

b) estrategia adoptada para resolver el problema:

c) ¿por qué se seleccionó la estrategia descrita en b)?

Planilla N° 4 de perfil de proyecto

Marco Lógico²⁵

	<i>Resumen narrativo de los objetivos</i>	<i>Indicador es</i>	<i>Medios de verificación</i>	<i>Supuesto s</i>
<i>Fin</i>				
<i>Propósito</i>				
<i>Componentes</i>				
<i>Actividades</i>				

²⁵ Ver Anexo instructivo de Marco Lógico.

Posteriormente, se requerirá un estudio más detallado: prefactibilidad.

La preparación de este estudio demanda tiempo y dinero para que los distintos profesionales coordinados por la Unidad Local, efectúen trabajos más profundos de terreno y de investigación, aunque puede basarse todavía en datos provenientes de fuentes secundarias y entregar rangos bastantes amplios de costos y beneficios.

Esta es una etapa de profundización de las acciones a realizar durante la ejecución, ajuste de costos y cálculo de beneficios previstos.

Para ello los técnicos seguirán trabajando con los cogestores y la Matriz de Marco Lógico deberá ajustarse de acuerdo a los cambios y/o ajustes que se vayan realizando. Además, se profundizará la selección de indicadores de desempeño.

Este estudio deberá ser evaluado a nivel técnico, económico, financiero, legal y administrativo.

Si el proyecto es aprobado se inicia la última etapa de preparación: estudio de factibilidad.

2. Formulación y diseño

El producto de esta etapa será el proyecto formulado en su estado de factibilidad. Para ello se propone la siguiente Guía de Proyectos Productivos

Guía de preparación de proyectos productivos

I. Síntesis del proyecto

II. Antecedentes

1. Antecedentes
2. Otros programas o proyectos a nivel nacional, provincial o comunal

III. Aspectos socioeconómicos de la comunidad local

IV. Caracterización del área del proyecto

1. Localización
2. Clima
3. Suelos
4. Los recursos hídricos
5. El uso de la tierra y los sistemas de producción
6. Infraestructura local

V. El proyecto

1. Justificación

2. Objetivo general
3. Objetivo de resultado
4. Objetivos específicos
5. Actividades
6. Indicadores
7. Estudios de mercado
8. Tamaño y localización de las unidades productivas
9. Los beneficiarios
10. Diseño tecnológico
11. Costos
12. Evaluación del proyecto (ex-ante)

VI. Organización institucional para la gestión del proyecto

VII. Riesgos y sostenibilidad del proyecto

VIII. Impacto económico y social del proyecto

IX. Impacto ambiental

X. Administración y control de la ejecución

XI. Pautas para la evaluación ex-post

1. Síntesis del proyecto

El propósito principal de este capítulo es ofrecer al lector una rápida visión del proyecto. Se centrará en:

- 1. Denominación del proyecto.*
- 2. Justificación. (Proviene del PDL).*
- 3. Grado de avance en su formulación.*
- 4. Localización. Identificar la comunidad y los solicitantes (Grupo cogestor).*
- 5. Financiamiento. Explicar resumidamente las fuentes de financiamiento previstas. Objetivos. Objetivo general o mediano (Fin). Objetivo de resultado o inmediato (Propósito). Objetivos específicos o componentes.*
- 6. Costos y beneficios del proyecto.*
- 7. Organización para la ejecución.*
- 8. Impactos esperados. En los beneficiarios y en la comunidad en su conjunto.*

Se recomienda realizar este capítulo cuando se tenga redactado el resto del texto principal del proyecto.

Antecedentes

1. Origen del proyecto

Se deben explicar brevemente los objetivos del PROCOR, los Planes de Desarrollo Locales y específicamente el de la comunidad del proyecto. El proyecto debe surgir naturalmente del PDL, que tiene definidos y priorizados por la comunidad los objetivos a realizar mediante la ejecución de una serie de proyectos.

En este capítulo se debe especificar la parte del PDL a ser abarcada por el proyecto.

2. Otros programas o proyectos a nivel nacional, provincial o comunal.

En este caso se deben describir todos aquellos programas que asisten a la misma población objetivo o que por su temática se complementan con el proyecto, indicando el grado de alcance de los mismos en cuanto a la cobertura geográfica y poblacional.

La información de este capítulo se presenta en la planilla N° 1

Aspectos socioeconómicos de la comunidad local

Se incluye en este capítulo toda la información referida a la economía local (ingreso per cápita, principales sectores y subsectores que impactan en su economía). Esta información proviene del PDL, de donde se extrae lo más relevante para introducirse al proyecto. Es necesario centrar la importancia relativa del sector o subsector del proyecto respecto a los otros sectores (en términos de producción, empleo, dinamismo, etc.), así como también, la obtención de datos que registren la participación de la comunidad en la economía provincial y en el resto del país.

En cuanto a la población local, es importante analizar la distribución del ingreso y los niveles de pobreza, los indicadores relacionados (acceso a la tierra o a los servicios, la nutrición, la salud, etc.) y los factores que contribuyen a su mejoramiento. Se debe explicar la forma en que se manejan las explotaciones agropecuarias y la tierra, haciendo distinción de los roles entre las familias y de los miembros dentro de una misma familia. En este punto se deben identificar problemas relacionados con los roles de hombres y mujeres en la familia, a fin de identificar problemas y elaborar una estrategia dirigida a incrementar la productividad laboral o el bienestar familiar.

También es importante dar una buena descripción de la población, en cuanto a su cultura y modos de vida.

El informe debe ofrecer datos sobre el número de habitantes de la comunidad y del área del proyecto, las formas de asentamiento, sus distintos orígenes étnicos y sus ocupaciones.

Otro punto importante es la descripción de las instituciones y servicios, responsables del desarrollo y el financiamiento del sector involucrado en el proyecto, mencionando los obstáculos que puedan dificultar su ejecución. Se puede incluir al organismo municipal, delegaciones provinciales, ONGs, instituciones manejadas por agricultores, como cooperativas y grupos informales. Centros de investigación, escuelas técnicas y otros, pueden ser necesarios en algunos proyectos productivos.

La información de este capítulo se presenta en la planilla N° 2

Las estadísticas, registros y censos, deberán volcarse a los anexos.

Caracterización del área del proyecto

Esta información se encuentra en el PDL. Según la temática del proyecto será necesario un resumen o una ampliación de esa información.

1. Localización. Explicar dónde está el área del proyecto (puede ser una cuenca, un área de regadío, un barrio de la comuna, etc.). Los mapas se incluyen en anexos.

2. Clima. Principalmente demostrar si se constituye en un factor limitante y si es compatible con las previsiones de productividad del proyecto. En el caso de un proyecto agrario (producción primaria o agroindustrial), se requieren referencias del régimen pluvial, heladas, temperaturas, humedad y luminosidad. Los proyectos de desarrollo de riego requieren más detalle (horas de sol, vientos y evapotranspiración) con el fin de determinar requerimientos de agua de los cultivos y la justificación de irrigación frente a una producción de secano. Las estadísticas detalladas, se ubican en anexos.

3. Suelos, topografía uso de la tierra. La descripción de suelos es muy necesaria en proyectos agrarios, identificando los riesgos de erosión, necesidades de drenaje y aptitud al riego.

4. Los recursos hídricos. Se deben describir en la medida que sean importantes para el proyecto (agua superficial y/o subterránea).

5. *El uso de la tierra y los sistemas de producción.* Se deben describir los principales usos de la tierra y enfatizar razones de posibles sub o sobreexplotación. Asimismo, se deben detallar brevemente los principales recursos agrícolas, ganaderos, pesqueros y forestales del área, precisando los principales productos y sus rendimientos.

El tamaño de las explotaciones agrícolas, las prácticas y rotaciones de cultivos, la ganadería, la disponibilidad de mano de obra y el nivel tecnológico deberán ser examinados de manera genérica en todos los sistemas de producción. En aquellos sistemas que corresponden a los del proyecto, se deben contemplar aspectos tales como:

- *tenencia de la tierra;*
- *tamaño de las explotaciones y uso de la tierra;*
- *patrones de cultivos; prácticas, variedades y rendimientos;*
- *manejo y producción animal;*
- *insumos, fuentes y su disponibilidad;*
- *mano de obra, disponibilidad, calificación;*
- *financiamiento;*
- *consumos domésticos, mercados y comercialización;*
- *precios a los productores;*
- *ingresos agrícolas y extraprediales;*
- *percepción de limitantes y oportunidades.*

Todos estos datos deben provenir de fuentes identificadas y muchos de ellos necesitarán de algún tipo de encuesta directa.

6. *Infraestructura local.* Se deben señalar servicios de distribución y almacenamiento locales, redes viales, capacidad instalada y nivel de utilización de industrias agroalimentarias.

La extensión de este capítulo dependerá de la temática a abordar por el proyecto, pero deberá describir claramente la situación actual del área o "sin proyecto".

La información de este capítulo se presenta en la planilla N° 3

El proyecto

1. Justificación

Se sugiere iniciar esta sección describiendo claramente el contexto y entorno en el cual se plantea el problema que se debe resolver (situación sin proyecto) y por qué es conveniente su resolución.

La identificación del problema surge del trabajo con la comunidad a través de la definición del PDL. Al diseñar el proyecto se especifica ese problema, se identifican alternativas de solución y se justifica la selección de la estrategia del proyecto, quedando aclaradas las necesidades que satisfaría y los beneficios que produciría su ejecución.

La información de este subcapítulo se presenta en la planilla N° 4

2. Objetivo general (Fin)

También llamado objetivo de desarrollo o mediato, representa la contribución que hará el proyecto, una vez concluida su ejecución (medido en el largo plazo), a la comunidad local.

Una pregunta orientativa para saber poner a prueba la definición de este objetivo es:

¿Para qué en última instancia se hace este proyecto?

Puede ser que la respuesta sea el mejoramiento de los ingresos de la población local, o de las condiciones sanitarias, por ejemplo.

3. Objetivo de resultado (Propósito)

También llamado inmediato. Constituye el elemento fundamental del proyecto ya que es el resultado del mismo y el que mediante su medición (al finalizar la ejecución) permite determinar el éxito o el fracaso.

Una pregunta orientativa para saber poner a prueba la definición de este objetivo es:

¿Por qué y para quiénes se hace el proyecto?

La respuesta puede ser el incremento de la producción por hectárea de un determinado cultivo en un x % en un determinado número de agricultores, o el mejoramiento de las condiciones de comercialización de un grupo mediante la reducción de los costos correspondientes en un x%, etc.

4. Objetivos específicos (Componentes)

Son los bienes y servicios que debe entregar el proyecto con el presupuesto previsto.

Son las obras, los servicios de asistencia técnica, los estudios, capacitaciones.

Una pregunta orientativa para saber poner a prueba la definición de este objetivo es:

¿Qué debe ser producido por el proyecto?

Una obra de riego, un galpón de empaque equipado, capacitación de productores, etc.

5. Actividades

Son las acciones que la ejecución del proyecto tiene que llevar a cabo para producir cada componente. Responden al cómo. Es importante elaborar una lista detallada de las actividades, debido a que es el punto de partida del plan de ejecución. Cada actividad se consigna en un cuadro y se estima el tiempo, los recursos que toman su ejecución y los responsables de llevarla a cabo. (se adjunta cuadro en Planilla N° 12). Por consiguiente, se vincula en forma directa con la factibilidad técnica y la presupuestación del proyecto.

6. Identificación de indicadores

Son las metas que permiten mediante su medición determinar si cada uno de los niveles de objetivos mencionados ha sido logrados. Los indicadores se expresan en términos de cantidad, calidad y tiempo.

Ejemplo de un indicador de propósito: 50 pequeños agricultores mejoran el rendimiento de arroz en un 40% al finalizar la campaña 2000 – 2001, con una calidad de cosecha determinada, en el área

arrocera de la comunidad x en la región oriental de la provincia de Formosa.

7. Estudios de mercado

El estudio de mercado de un proyecto tiene el propósito de definir el bien o servicio cuya producción es el objeto del proyecto y las condiciones actuales del mercado destino.

El estudio deberá justificar la puesta en marcha del proyecto, en el sentido que existe una población suficiente, que está dispuesta a adquirir a determinados precios la producción de bienes y/o servicios objetos del proyecto, en un cierto período. Tal población podrá ser consumidor final o en el caso de que se trate de bienes intermedios, empresas que incorporan el bien o servicio a un posterior proceso productivo.

El estudio de mercado deberá contener los siguientes ítems:

7.1. Análisis de la demanda.

Determinadas con exactitud las características del bien o servicio que se quiera producir, su objetivo es lograr una proyección cuantitativa, caracterizarla, analizar las reacciones ante una modificación de precios, investigar actuales formas de satisfacción de la demanda, el grado de sustitución del producto. En síntesis, cuantificar la existencia de consumidores actuales. Debe delimitarse el alcance territorial de la demanda que se está caracterizando : local, regional, nacional, países del Mercosur, otros países.

El conocimiento de la demanda puede analizarse a través de fuentes secundarias (datos proporcionados por relevamientos oficiales o por terceros privados) o de fuentes primarias (relevamientos específicos propios).

Cualquiera sea el método elegido el análisis de la demanda deberá contener :

- *Evolución histórica de la demanda.*

- *Parte de la demanda atendida por el proyecto.*

7. 2. Análisis de oferta.

Determinación de la producción actual: propia (en el caso de emprendimiento en marcha) y de los demás oferentes/competidores relevantes (en todos los casos, aclarando su radicación geográfica).

7. 3. Comercialización.

Análisis del proceso por el que se espera distribuir y comercializar los bienes o servicios que se producirán. Especificar la forma de presentación del producto, detallar la estrategia de captación de mercado. La suficiencia de los servicios de apoyo (por ejemplo, la disponibilidad de transporte, materiales de embalaje) e infraestructura (por ejemplo, rutas) también debe ser examinada.

La información de este subcapítulo se presenta en la planilla N° 6

8. Tamaño y localización de las unidades productivas.

Esta sección corresponde solamente a aquellas unidades participantes o a ser creadas por el proyecto.

En el Capítulo IV. 5, se describen los sistemas de producción del área de influencia de la comunidad y los relacionados con el proyecto en la situación "sin proyecto"; en este capítulo se identifican las unidades del proyecto (modelos de explotación), especificando la localización y el tamaño de cada uno de ellos. Cuando la ejecución del proyecto signifique modificación en el tamaño de las explotaciones individuales o como grupo, debe indicarse, teniendo presente que en esta sección se describen los cambios de tamaño por efecto de la ejecución del proyecto (situación "con proyecto").

La información de este subcapítulo se presenta en la planilla N° 7

9. Los beneficiarios

En esta sección se identifican y describen detalladamente los beneficiarios directos del proyecto (se espera un impacto directo sobre ellos, atribuible a la ejecución del proyecto), indicando el

grado de relación entre ellos (si conforman un grupo de producción u otro) y con el resto de la comunidad.

Es importante describir la situación de las familias que explotan las unidades productivas descritas en el punto anterior, en términos de: orígenes étnicos, edad, sexo, posición social, distribución de roles (hombres, mujeres y niños) en la realización de las actividades productivas dentro de la explotación y actividades extraprediales.

Se debe describir la situación “sin y con proyecto”, indicando los beneficios causados dentro de las familias, especialmente en aquellos problemas identificados en el Capítulo III.

La información de este subcapítulo se presenta en la planilla N° 8

10. Diseño tecnológico.

Se describen y justifican la estrategia técnica (el tipo de emprendimiento a realizar) y la escala seleccionadas por el proyecto para resolver la problemática identificada.

Se describe además, el proceso tecnológico definido como la sucesión de fases de la obtención y/o transformación del producto.

Se especifica si se trata de una instalación nueva, de la ampliación de una planta existente, de nuevas tecnologías, de nuevos procesos de producción, o de nuevas formas de organización y/o gestión de la agrupación o institución, o de nuevas formas de comercialización y/o de distribución y/o de packaging, o de desarrollo de nuevos productos, o de cambios en la canasta de productos. Especificaciones de los productos a fabricarse o del servicio a prestar.

Asimismo, se identifican las necesidades de asistencia técnica para encarar los cambios descriptos.

10. 1. Identificación de las inversiones a realizar en unidades físicas

Descripción y justificación de las instalaciones y servicios propuestos: obras, equipos, maquinaria, asistencia técnica, capacitación.

Instalaciones conexas: depósitos, almacenamiento en frío, equipos de transporte.

Si el proyecto incluye construcciones o refacciones edilicias deben presentarse planos y presupuestos. Presentar cronograma de inversión.

Asimismo, se identificarán las necesidades de asistencia técnica (técnicos especialistas a contratar a nivel grupal y experimentaciones adaptativas) y capacitación (cursos, talleres requeridos por el proyecto).

10. 2. Identificación de los recursos a utilizar en la operación del proyecto: insumos, mano de obra. En esta sección se explican técnicamente las tareas necesarias para cumplir con las actividades del proyecto.

A los fines de la presentación práctica, los datos físicos que surjan de la factibilidad técnica se volcarán en la planilla N° 9

Con los datos del estudio técnico se determinarán los costos del proyecto y su distribución en el tiempo en planillas siguientes.

11. Costos

Costos de inversión y de operación

El objetivo de esta parte es tanto cuantificar la inversión fija y los gastos necesarios para poner en marcha el proyecto, como cuantificar los costos de operación del mismo. De este modo podrán establecerse los requerimientos financieros del proyecto y por lo tanto podrá elaborarse un cronograma de desembolsos.

Para cuantificar la inversión se deben desagregar y presupuestar los siguientes elementos:²⁶

♦ Costos de obras civiles.

²⁶ La información física de las inversiones surge de la Planilla N° 9.

- ◆ *Costos de equipamiento.*
- ◆ *Costos de estudios complementarios.*
- ◆ *Difusión de las actividades del proyecto.*
- ◆ *Capacitación.*
- ◆ *Asistencia técnica (contratación de técnicos especialistas y gastos de experimentación adaptativa).*
- ◆ *Gastos de puesta en marcha.*

Con respecto a los costos operativos, se deben desagregar y presupuestar los siguientes ítems :

- ◆ *Costos de producción: materias primas, combustibles, envases, otros insumos, mano de obra directa (obreros, técnicos, etc.), electricidad, agua, fletes, mantenimiento, otros.*
- ◆ *Costos de administración: personal (administrativo y de dirección), papelería, servicios contratados (limpieza), comunicaciones, seguros, otros.*
- ◆ *Costo de comercialización: personal, comisiones, movilidad, publicidad, promoción, distribución, diseño de envases, otros.*
- ◆ *Impuestos: tasas, contribuciones e impuestos a la propiedad, otros nacionales, provinciales o municipales, menos ganancias.*

El costo de operación se presentará en forma anual, determinándose la suma total y la discriminación según los rubros que lo componen. La estimación del costo se basará en la información disponible más reciente acerca de remuneraciones al personal y precios de materiales, equipos, herramientas, servicios, mantenimiento y conservación, y otros gastos fijos y variables.

Debe presentarse detalladamente la forma de cálculo de cada rubro de costo: cantidades requeridas y precios unitarios. El costo de personal debe incluir cargas sociales.

A los efectos de presentación práctica, los costos de inversión y operación se volcarán en las planillas N° 10 y 11

Asimismo se deben identificar las fuentes de financiamiento de cada rubro de costos.

12. Evaluación del proyecto

Este ítem corresponde al punto 3. Evaluación ex-ante, del ciclo del proyecto.

Flujo proyectado de ingresos y egresos.

La presentación ordenada de los flujos futuros de ingresos y egresos correspondientes al proyecto, en un período relevante (determinado por el PROCOR), tiene por objeto entre otros poner en evidencia la conveniencia económico-financiera de realizar el emprendimiento.

Esta parte deberá contener los siguientes ítems:

♦ *Proyección de ingresos del proyecto (traslado de los valores que surgen del pronóstico de ventas) de los años 1 a n. Estimación del valor residual del proyecto correspondiente al último año proyectado, lo cual se considera como un ingreso.*

♦ *Proyección de costos (traslado agregado en tres ítems -costo de producción, costo de administración, costos de comercialización y tasas, contribuciones e impuestos- de los valores que surgen de la planilla de costos).*

Como diferencia entre los dos ítems anteriores surge el resultado neto de la operación del proyecto.

La inversión inicial del proyecto debe incorporarse en una columna previa al año 1, a la que llamamos momento 0 (pudiéndose incorporar inversiones en años subsiguientes), figurará con signo negativo (como los gastos) y será el valor contra el cual se compararán los flujos netos posteriores a fin de calcular el valor actual neto, que deberá ser positivo y convenientemente alto.

Al considerar la inversión inicial (con signo negativo) y el flujo neto de todos los años posteriores, estamos en presencia del flujo

financiero neto, a partir del cual se podrá realizar un primer cálculo de VAN y TIR.

Resultará conveniente, a los efectos de la evaluación del proyecto, que la presentación incluya análisis de sensibilidad. Deben identificarse, entre las variables proyectadas en el flujo, cuáles son las más sensibles (a la baja o a la suba) de acuerdo con las evoluciones probables de la economía. Una vez identificadas estas variables, se hará un análisis de su influencia en los resultados económicos generales del proyecto.

A los fines de la presentación práctica, los datos que surjan del análisis financiero se volcarán en las Planillas N° 13 y 14

V.I. Organización institucional para la gestión del proyecto

Se explica cómo y por quién será ejecutado el proyecto. Se debe concentrar en los acuerdos institucionales particulares (dentro del grupo de los beneficiarios directos y con el PROCOR y otras instituciones) que serían adoptados en el marco de la ejecución del proyecto.

Dado que el proyecto a ejecutar se encontrará integrado al PDL y éste dentro del PROCOR se deben describir la organización en tres niveles: nacional, provincial, local.

En el nivel nacional se menciona la Unidad Ejecutora Central PROCOR, su conformación (con copia de su acto administrativo de creación correspondiente) y su dependencia institucional (SAGPyA).

En el nivel provincial, se describe la Unidad Ejecutora Provincial del PROCOR, su conformación (con copia de su acto administrativo de creación correspondiente) y su dependencia institucional. También se describe la coordinación entre esta Unidad y la nacional.

A nivel local se dan dos estructuras: la Unidad Local de ejecución del PDL y la organización interna de los beneficiarios directos del proyecto y su relación con esta última.

La Unidad Local estará conformada por representantes de las instituciones y organizaciones más relevantes y representativas de la comunidad, teniendo participación absoluta aquéllas que se encuentran involucradas con la ejecución de los proyectos del PDL.

Respecto de la organización interna de los beneficiarios directos (por ejemplo: grupo de productores o procesadores o prestadores de servicios) para ejecutar las actividades del proyecto, se deben especificar los roles de cada uno de los integrantes (principalmente en el caso de producciones realizadas en conjunto). También se debe precisar la presencia de técnicos en forma permanente o temporaria.

Respecto de la relación del grupo con la Unidad Local de Ejecución del PDL, se identificará un representante del grupo (este rol debe ser rotativo entre los miembros del grupo con una periodicidad anual) que junto al técnico serán los que brinden toda la información necesaria para el seguimiento y el intercambio con la mencionada Unidad Local.

Habiendo descrito y justificado la estructura institucional en su conjunto, es necesario realizar una descripción de los procedimientos que la organización del proyecto debería seguir para llevar a cabo sus funciones principales. Debe, por lo tanto, hacerse hincapié en el flujo anual o estacional de la información y de los fondos dentro de esta estructura institucional y en los procesos de toma de decisiones. Esto debe contemplar lo siguiente:²⁷

- la generación (empezando normalmente a nivel de campo e implicando a los beneficiarios directos) de planes físicos y metas, su consolidación y aprobación (haciendo referencia, a los criterios de aprobación);*
- la preparación, consolidación y aprobación de presupuestos, en base a estos planes y como los mismos concuerdan con los procesos presupuestarios nacionales;*

²⁷ Mucha de esta información proviene del Reglamento Operativo del Programa.

- los procedimientos y responsabilidades para la cesión, transmisión y desembolso de los fondos del proyecto, sobre la base de los presupuestos aprobados;

- los procedimientos para ofertar, diseñar, conceder contratos y supervisar la construcción de obras civiles y para la adquisición de bienes y equipamiento;

- los arreglos para ejecutar cada uno de los componentes del proyecto;

- los arreglos para el seguimiento por parte de los administradores del proyecto, del progreso en la ejecución física y financiera y para responder a la información de la gestión, así como para el control, seguimiento y auditoría de gastos;

- el formato, frecuencia de realización, consolidación, transmisión y aprobación final de los informes y cuentas del proyecto;

- los arreglos para la periódica evaluación externa del funcionamiento del proyecto, por ejemplo, evaluaciones a mediano plazo del impacto socioeconómico sobre los beneficiarios.

A partir de aquí, es posible centrarse en los puestos clave o individuos dentro del sistema.

VII. Riesgos y sostenibilidad del proyecto

Los riesgos generales identificados pueden estar relacionados a modo de ejemplo con:

(i) La capacidad institucional de algunas organizaciones de productores para efectuar la gestión del proyecto.

(ii) La capacidad de los productores beneficiarios para organizarse y adoptar las tecnologías propuestas por el Proyecto y comercializar adecuadamente sus productos.

(iii) El marco macroeconómico que condiciona la rentabilidad de las producciones.

VIII. Impacto económico social del proyecto

Al enfoque privado, costos del proyecto vs. beneficios que se obtendrán, corresponde adicionar el enfoque social, para establecer la conveniencia para la comunidad local en su conjunto (recordar que mediante el Fin del proyecto se contribuye al objetivo definido por la comuna en su PDL).

Se deben presentar, al menos los siguientes ítems:

- ♦ *Efecto empleo. Incremento de mano de obra ocupada aportada por el proyecto en vinculación con alguna variable local de referencia (por ejemplo la población económicamente activa, el número de desocupados, el número de ocupados en el sector del proyecto, etc.)*

- ♦ *Impacto en la producción y/o el valor agregado local.*

- ♦ *Impacto en las cadenas productivas locales. Vinculación de compras y ventas del proyecto con otros emprendimientos de la región.*

Impacto ambiental

Verificar si el desarrollo del proyecto puede tener un efecto positivo o negativo sobre el ambiente. En general los proyectos productivos con asistencia técnica se consideran de efecto positivo. Aquellos proyectos que realicen obras, desmontes, redes de riego, o establezcan plantas de procesamiento, necesitan una evaluación de impacto ambiental y la propuesta de medidas paliativas.

Administración y control de la ejecución

El proyecto formulado a nivel de factibilidad, debe incluir el plan de ejecución y la organización necesaria. Todo debe estar definido detalladamente en cuanto a procedimientos, responsables y metas a lograr.

Las etapas de formulación y ejecución del proyecto no deben concebirse como independientes, todo lo contrario, para ello debe haber un nexo que las vincule: un sistema de seguimiento y evaluación.

Dicho sistema comprende un conjunto de indicadores de desempeño cuya medición permite verificar durante la ejecución si se está cumpliendo con las metas fijadas en el proceso de formulación, cuáles son los desvíos y las medidas correctivas. Es importante tener definidos los indicadores en la situación "sin proyecto" desde la formulación.

Durante la ejecución se utilizan los siguientes indicadores:

Indicadores de resultado: *miden el éxito del proyecto, a través de los efectos directos e indirectos producidos en los beneficiarios cuando éstos hacen uso de los bienes y servicios generados por el proyecto. Si bien estos indicadores se miden una vez finalizado el proyecto, es conveniente realizar mediciones durante la ejecución, especialmente si existen productos que serán entregados previamente a la finalización del mismo.*

Indicadores de productos: *miden el desarrollo y alcance de los bienes y servicios que deben ser entregados por los componentes del proyecto.*

Indicadores de procesos: *miden el desarrollo y alcance de las actividades implementadas durante la ejecución del proyecto, necesarias para la generación y obtención de cada uno de los componentes del mismo. Están directamente relacionados con el cumplimiento de la ejecución presupuestaria del proyecto y el cronograma de actividades (ver Planilla N° 2 de la Guía de preparación de proyectos productivos).*

La información complementaria de indicadores de desempeño se encuentra en el manual instructivo de Marco Lógico y Guía de preparación de proyecto productivos.

Pautas para la evaluación ex-post

Este capítulo corresponde al punto 5. Pautas para la evaluación ex-post, del ciclo de proyectos.

La evaluación ex – post se realiza mediante la medición de los indicadores de impacto verificando si el proyecto ha contribuido a solucionar la problemática general identificada en el PDL. La medición se realiza el largo plazo.

Se deben presentar informes o estudios que den respuesta al siguiente conjunto de preguntas:

Efectividad del proyecto:

- ¿Se contribuyó a solucionar la problemática planteada?*
- ¿Se alcanzó el propósito u objetivo directo del proyecto?*

Eficiencia del proyecto:

- ¿Se entregaron los bienes y servicios de la manera más apropiada, al menor costo posible y en el menor tiempo?*

Vigencia de la justificación del proyecto:

- ¿Sigue siendo compatible con el PDL y las necesidades*

GUIA DE PREPARACION DE PROYECTOS PRODUCTIVOS

PLANILLAS

Planilla N° 1

Antecedentes

1. Origen del proyecto

2. Otros programas o proyectos a nivel nacional, provincial o comunal

Planilla N° 2

Aspectos socioeconómicos de la comunidad local

1. Economía local

2. Población local

3. Instituciones y servicios responsables del desarrollo y el financiamiento del sector

Planilla N° 3

Caracterización del área del proyecto

1. Localización

2. Clima

3. Suelos

4. Recursos hídricos

5. Uso de la tierra y los sistemas de producción

6. Infraestructura local

Planilla N° 4

Justificación

1. Descripción del problema que se debe resolver

2. Cuáles son las causas

3. Quiénes se ven afectados

4. Por qué es conveniente su resolución (necesidades a satisfacer y beneficios a producir)

Planilla N° 6

Estudios de mercado

1. Descripción del bien o servicio que se espera producir

2. Análisis de la demanda

3. Análisis de la oferta

4. Comercialización

Planilla N° 7

Tamaño y localización de las unidades productivas

Planilla N° 8

Los beneficiarios

Planilla N° 9

Diseño tecnológico

Procesoproductivo.....

.....

Fase:.....
.....Descripción:.....
.....
.....
.....

Requerimient os	Especificaciones técnicas	Unidad	Cantidad
Obras civiles			
Equipamiento			
Instalaciones			
Cap. y A. técnica			
Insumos			
Mano de obra			

Planilla N° 10

Costos

	<i>Unidad</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
<i>Inversiones</i>				
<i>Obras</i>				
<i>Equipos</i>				
<i>Maquinaria</i>				
<i>Asistencia técnica (contratación de técnicos, experimentación adaptativa)</i>				
<i>Capacitación (cursos, talleres)</i>				
<i>Operación</i>				
<i>Insumos</i>				
<i>Mano de obra</i>				

ANEXO

LA MATRIZ DE MARCO LOGICO

Es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos.

Se presenta en una matriz de cuatro por cuatro. Las columnas suministran la siguiente información:

- 1. Resumen narrativo de los objetivos y las actividades.*
- 2. Indicadores*
- 3. Medios de Verificación.*
- 4. Supuestos.*

Las filas presentan información de las cuatro columnas en cuatro momentos diferentes de la vida del proyecto:

1. Fin (o impacto indirecto) al cual el proyecto contribuye de manera significativa (no implica que el proyecto en sí mismo, será suficiente para el logro del Fin). Se verifica la contribución recién al largo plazo, o sea un tiempo después de haber finalizado la ejecución.

2. Propósito (o impacto directo) logrado, una vez finalizada su ejecución.

3. Componentes. Son los bienes y servicios entregados durante la ejecución del proyecto.

4. Actividades requeridas para producir los componentes durante la ejecución.

LA MATRIZ DE MARCO LOGICO			
RESUMEN NARRATIVO DE LOS OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN Es una definición de cómo el proyecto contribuirá a la solución del problema del sector (se expresa en participio pasado).	Miden el impacto general que tendrá el proyecto, respecto a la contribución del mismo al logro del Fin. Se expresan en términos de cantidad, calidad y tiempo (grupo social y lugar). Se miden en el largo plazo.	Son las fuentes de información que se van a utilizar para verificar las metas impuestas por los indicadores, para chequear la contribución al logro del Fin (publicaciones, censos, estadísticas, registros, inspecciones visuales, etc.). Se debe mencionar el organismo que proveerá la información.	Indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones importantes necesarias (externos al proyecto) para la "sustentabilidad" (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.
PROPOSITO Es el impacto directo a ser logrado como resultado de la utilización de los Componentes producidos por el proyecto (se expresa en participio pasado).	Describen el impacto directo al finalizar la ejecución del proyecto. Miden el éxito del proyecto. Se expresan en términos de cantidad, calidad y tiempo, debiendo identificar los beneficiarios y el impacto que les causará el "uso" que hagan del proyecto.	Son las fuentes de información que se van a utilizar para verificar las metas impuestas por los indicadores, para chequear el logro del Propósito (publicaciones, censos, estadísticas, registros, inspecciones visuales, etc.). Se debe mencionar el organismo que proveerá la información.	Son los acontecimientos, las condiciones o decisiones (externos al proyecto) que tienen que darse para que el proyecto contribuya al logro del Fin.
COMPONENTES Son las obras y servicios que se requiere que complete el ejecutor del proyecto (se expresa en participio pasado).	Son descripciones claras pero breves de cada uno de los componentes. Se expresan en términos de cantidad, calidad y tiempo, que deben ser entregados por la ejecución del proyecto.	Son las fuentes de información que se van a utilizar para verificar las metas impuestas por los indicadores, para chequear el logro de cada componente (publicaciones, censos, estadísticas, registros, inspecciones visuales, etc.). Se debe mencionar el organismo que proveerá la información.	Son los acontecimientos, las condiciones o decisiones (externos al proyecto) que tienen que darse para que el proyecto logre el Propósito.
ACTIVIDADES Son las acciones o tareas que el ejecutor debe cumplir para completar cada uno de los componentes del proyecto. Implican costos. (Se expresan en verbo activo).	En esta celda se vuelcan sólo los costos de cada actividad. (\$)	Fuente de información de donde se puede obtener la información acerca de la ejecución presupuestaria (v.g. registros contables).	Son los acontecimientos, las condiciones o decisiones (externos al proyecto) que tienen que darse para que el proyecto complete la entrega de los componentes.

El área sombreada se corresponde con lo que es responsabilidad de la ejecución del proyecto.

Evaluación de la confección de la matriz

Se construye el Marco Lógico de forma tal que se puedan examinar los vínculos causales de abajo hacia arriba. Si el proyecto está bien diseñado se verifica lo siguiente:

- *Las Actividades especificadas para cada Componente son las necesarias para producirlo.*
- *Cada componente es necesario para lograr el Propósito del proyecto.*
- *No falta ninguno de los Componentes necesarios para lograr el Propósito del proyecto.*
- *Si se logra el Propósito del proyecto, se contribuirá con el logro del Fin.*
- *El Fin es la respuesta al problema del sector.*

Respecto de la columna de indicadores, se debe verificar lo siguiente:

- *Los indicadores de Propósito no sean un resumen de los Componentes, sino una medida del resultado de haber logrado los componentes en tiempo y forma, verificando el uso que hagan de ellos los beneficiarios del proyecto (v.g. Los rindes de las verduras de hojas se incrementan un 20% con la calidad requerida por el mercado consumidor de la ciudad XX, en las XX explotaciones hortícolas de la Cooperativa XX, al finalizar la ejecución del proyecto).*
- *Los indicadores de Propósito midan lo que es importante.*
- *Todos los indicadores estén especificados en términos de cantidad, calidad y tiempo.*
- *Los indicadores para cada nivel de objetivo sean diferentes a los indicadores de otros niveles.*
- *El presupuesto sea suficiente para llevar a cabo las Actividades identificadas.*

Ideas de Proyectos

Como Anexo IV se presentan Perfiles de ideas de proyectos elaboradas en el marco del Plan de Desarrollo de La Ciudad de Castex en la Provincia de La Pampa

BIBLIOGRAFIA

Albuquerque F. *Guía para agentes. Desarrollo Económico Territorial*, Instituto de Desarrollo Regional, F.U., 2001, Sevilla, España

Aylwin P. "Los desafíos éticos del desarrollo", C. Parker (ed.) *Ética, democracia y desarrollo humano*, CERC/UAHC, LOM Ediciones, 1998, Santiago de Chile

Boisier S. *El desarrollo en su lugar. (El territorio en la sociedad del conocimiento)*, Instituto de Geografía, Serie GEOlibros, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003/a, Santiago de Chile

Boisier S. "Knowledge Society, Social Knowledge and Territorial Management", *Regional Development Studies* Vol. # 9, 2003/b, UNCRD, Nagoya, Japan

Boisier S. "Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico", *Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, # 10/11, 2003/c, CIDER, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

Boisier S. "El largo brazo de Descartes: usos y abusos del concepto de capital social en las propuestas de desarrollo", Irma Arriagada y Francisca Miranda (comps.)

Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza, CEPAL, 2003/d, Santiago de Chile

Boisier S. *Conversaciones sociales y desarrollo regional*, Editorial de la Universidad de Talca, 2000, Talca, Chile

Boisier S. "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización", *Revista de la CEPAL* # 52, 1994, Santiago de Chile

Boisier S " La descentralización: un tema difuso y confuso",
Dieter

Nohlen (ed.) Descentralización política y consolidación
democrática (Europa- América del Sur), Síntesis/Editorial,
Nueva Sociedad, 1991, Caracas, Venezuela

Boisier S. + G. Zurita "Gobierno regional y desarrollo
económico. El caso de Chile", La descentralización política de
Chile, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1993, Santiago
de Chile

Crocker D. A. Ética Internacional del Desarrollo. Fuentes,
Acuerdos,

Controversias y Agenda, Institute for Philosophy and Public
Policy, School of Public Affairs, University of Maryland, 2004

Di Filippo A. Sobre los fundamentos éticos y políticos de la
economía, documento presentado a la Conferencia Internacional
de

PEKEA, coorganizada por la CEPAL y la Academia de
Humanismo Cristiano, 12/14 de septiembre de 2002, Santiago de
Chile

Ferrater Mora J. Diccionario de Filosofía Abreviado, Editorial
Sudamericana, 2000, Buenos Aires, Argentina

Friedmann T. The Lexus and the Olive Tree, First Anchor Books
Edition, 1999, U.S.A

González Téllez S.El desarrollo humano como espacio de
encuentro

nacional, <http://www.pnud.org.ve/temas/desarrollo.asp>, 2004

Goulet D. The Cruel Choice: A New Concept in the Theory
of
Development, Athenaeum, 1971, New York

Güell P. Subjetividad social y desarrollo humano,
<http://www.iigov.org/pnud/bibliote/bib10025.htm>, 1999

Lebret J-L. *Dinámica concreta del desarrollo*, Editorial HERDER, 1969, Barcelona, España

Morin E. *Introducción al pensamiento complejo*, GEDISA, 1994, Barcelona, España

Normandin H-P. "International Cooperation on Government: from Principles Politics to Development Paradigm", S.

Taschereau J.E.L.Campos (eds.) *Building Government- Citizen-Business Partnerships* 1997, Ottawa, Canadá

Nussbaum M. "Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian Essentialism", *Political Theory* # 20, 1992

Parker C. (ed.) *Ética, democracia y desarrollo humano*, CERC-UAHC, 1998, Santiago de Chile

Portier N. *Les pays*, DATAR, 2002, Paris, France

Stöhr W. "Subsidiarity: A Key Concept for Regional Development Policy"

Wong P. *Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales*, Ponencia presentada en el V Seminario de la Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio, 1999, Toluca, México.

ARNSTEIN, S. "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of Planners* 35, 1969. 216-224 p.

BENNETT, C y HOWLETT, M. *The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change*. *Policy Sciences* 25, 1992, 275-292 p.

BOHMAN, J. *Public Deliberation*, Cambridge, The MIT Press, 1996.

CAREW-REID, J., PRESCOTT-ALLEN, R., BASS, S., y DALAL-CLAYTON, B. *Strategies for National Sustainable Development*, London, Earthscan.

COENEN, F., HUIITEMA, D. y O'TOOLE, L. (eds.). *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*. Dordrecht, Kluwer Academic, 1998.

DRIESSEN, P. y GLASBERGEN P. *Greening Society: The Paradigm Shift in Dutch Environmental Politics*. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht, 2002.

DRYZEK, J. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

HAMPTON, G. "Environmental equity and public participation". *Policy Sciences* 32, 1999, 163-174 p.

JANICKE, M. y JOERGENS, H. "National environmental policy planning in the face of uncertainty". En: KENNY, M. y MEADOWCROFT, J. (eds.). *Planning Sustainability*. London, Routledge, 1999.

LAFFERTY, W. y LANGHELLE, O. (eds.). *Towards Sustainable Development: On the Goals of Development and the Conditions of Sustainability*. London, Macmillan, 1999.

LAFFERTY, W. y MEADOWCROFT, J. (eds.). *Implementing Sustainable Development*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

MEADOWCROFT, J. "Planning, democracy and the challenge of sustainable development". *International Political Science Review* 18, 1997, 167-190 p.

MEADOWCROFT, J. "The politics of sustainable development: emergent arenas and challenges for political science". *International Political Science Review* 20, 1999, 219-237 p.

"Sustainable Development: A new(ish) idea for a new century?". *Political Studies* 48, 2000, 370-387 p.

OECD. *Sustainable Development: Critical Issues*. París, OECD, 2001.

RENN, O., WEBLER, T. y WIEDEMANN, P. (eds.). *Fairness and*

Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse. Dordrecht, Kluwer Academic, 1995.

United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Agenda 21. New York, United Nations Organisation, 1992.

Antunes y otros (1991) Manifiesto Eco-socialista. Libros de la Catarata. Madrid

Bookchin, Castoriadis, Enriquez,, etc. (1993) La sociedad contra la política. Nordan- Comunidad. Montevideo

Bourdieu, P. (1997) Razones Practicas. Sobre la teoría de la acción. Anagrama. Barcelona.

Fals Borda, Villasante, etc. (1993) Investigación-Acción-Participativa. Documentación Social, 92. Madrid

Fernández-Buey, F y Riechmann, J. (1996) Ni Tribunos. Siglo XXI. Madrid

Grau y otras (1990) Las mujeres cambian los tiempos. Mientrastanto, 42. Barcelona

Guattari, F (1990) Las tres ecologias. Pre-textos. Valencia

Harris, John (2001) Depolitzizing developement. The Worl Bank and social capital. Leftword Books. New Delhi. India

Henderson, H (1981) The politics of solar age. Alternatives to economics. Doubleday. New York.

Ibáñez, J y otros (1991) Nuevos avances en la investigación social. Cuadernos Anthropos, 22. Barcelona

Ibáñez, J (1994) El regreso del sujeto. Siglo XXI. Madrid

Ibáñez, J (1994) Por una sociologia de la vida cotidiana. Siglo XXI. Madrid

Jerez y otros (1997) *¿Trabajo voluntario o participación?* Tecnos. Madrid

Juliano, D. (1992) *El juego de las astucias. Horas y horas.* Madrid

Lapassade, Lourau, Guattari, etc. (1997) *El análisis institucional.* Campo Abierto. Madrid

Lefebvre, H (1969) *El derecho a la ciudad.* Península. Barcelona

Max Neef y otros (1993) *Desarrollo a escala humana.* Nordan-Comunidad. Montevideo

Marx, C (1970) *Tesis sobre Feuerbach.* Grijalbo. México

Matus, C (1995) *El chimpacé, Maquiavelo y Gandhi.* Fundación Altair. Caracas.

Negri, A (1994) *El poder constituyente.* Libertarias. Madrid

Pichón-Rivière, E (1991) *Teoría del vínculo.* Nueva Visión. Buenos Aires.

Prigogine, Morin, V. Foerster, Barnet Pearce, etc. (1994) *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad.* Paidós. Buenos Aires

Sacristán, M (1987) *Pacifismo, ecología, y política alternativa.* Icaria. Barcelona

Shiva, V (1995) *Abrazar la vida. Mujer, ecología y desarrollo.* Horas y horas. Madrid

Situacionistas (1997) *La creación abierta y sus enemigos.* La Piqueta. Madrid

Varela, F (1998) *Conocer.* Gedisa. Barcelona

Villasante, T (1998) *Cuatro redes para mejor-vivir.* Lumen Humanitas. Buenos Aires

Villasante y otros (2000) La investigación social participativa. El Viejo Topo. Barcelona

Villasante y otros (2001) Practicas locales de creatividad social. El Viejo Topo. Barcelona

Von Foerster, H (1992) Las semillas de la Cibernética. Gedisa. Barcelona

FONTAINE, R. (1993), "Evaluación social de proyectos", Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Servicio de Estudios y Capacitación sobre Políticas de Desarrollo, Dirección de Análisis de Políticas (1988), "Guía para la capacitación en formulación de proyectos de inversión agrícola y rural", FAO, Roma, Italia.

Unidad de Coordinación del Programa Cambio Rural, INTA (1994), "Manual de evaluación de proyectos de inversión", Documento de trabajo N° 14, INTA – SAGPyA, Buenos Aires, Argentina.

Centro de Inversiones, "Guía para el diseño de proyectos de inversión agrícola", Documento técnico N° 7, FAO, Roma, Italia.

Oficina Internacional del Trabajo (1992), "Guía básica para la preparación de perfiles de proyecto", Ediciones ALCECOOP, Buenos Aires, Argentina.

Programa de Desarrollo Provincial, División Capacitación (1999), "Marco Lógico", Ministerio del Interior, Buenos Aires.

ANEXO I

PREDIAGNÓSTICO

Presentación

El presente trabajo es una recopilación de material informativo y estadístico, elaborado por el equipo técnico local y el equipo técnico externo, conformados para apoyar el Proceso de Definición de Objetivos y Diseño Participativo de Programas y Proyectos para el Desarrollo Local.

Instituciones Adherentes

Universidad Nacional de Villa María

Universidad Tecnológica Nacional – Regional Villa María

AERCA

Colegio de Ingenieros Civiles de Villa María

Colegio de Arquitectos de Villa María

Colegio de Ingenieros Especialistas de Villa María

Caracterización general de la Ciudad de Villa María

I. Ubicación y Región de Influencia de la Ciudad de Villa María.

1. Ubicación Espacial

La Ciudad de Villa María está ubicada en el centro geográfico de nuestro país. Siendo ciudad cabecera del Departamento General San Martín de la Provincia de Córdoba, es la tercer ciudad en importancia de la provincia y posee aproximadamente 72.918 habitantes, abarcando aproximadamente 27 km², de los cuales el 74% corresponde a zonas urbanas y el 26% al área rural. Su despliegue urbano es uniforme sin grandes variaciones de terreno, posee aproximadamente 1.166 manzanas. Dentro del área urbana, sólo el 1,6% corresponde a espacios verdes de uso público. Esta ciudad, conjuntamente con la Ciudad de Villa Nueva conforman lo que se conoce como Gran Villa María. La Ciudad de Villa Nueva se encuentra hacia el sur, posee 8 km² y una población 17.739 habitantes; el límite geográfico entre ambas ciudades es el Río Citalamochita.

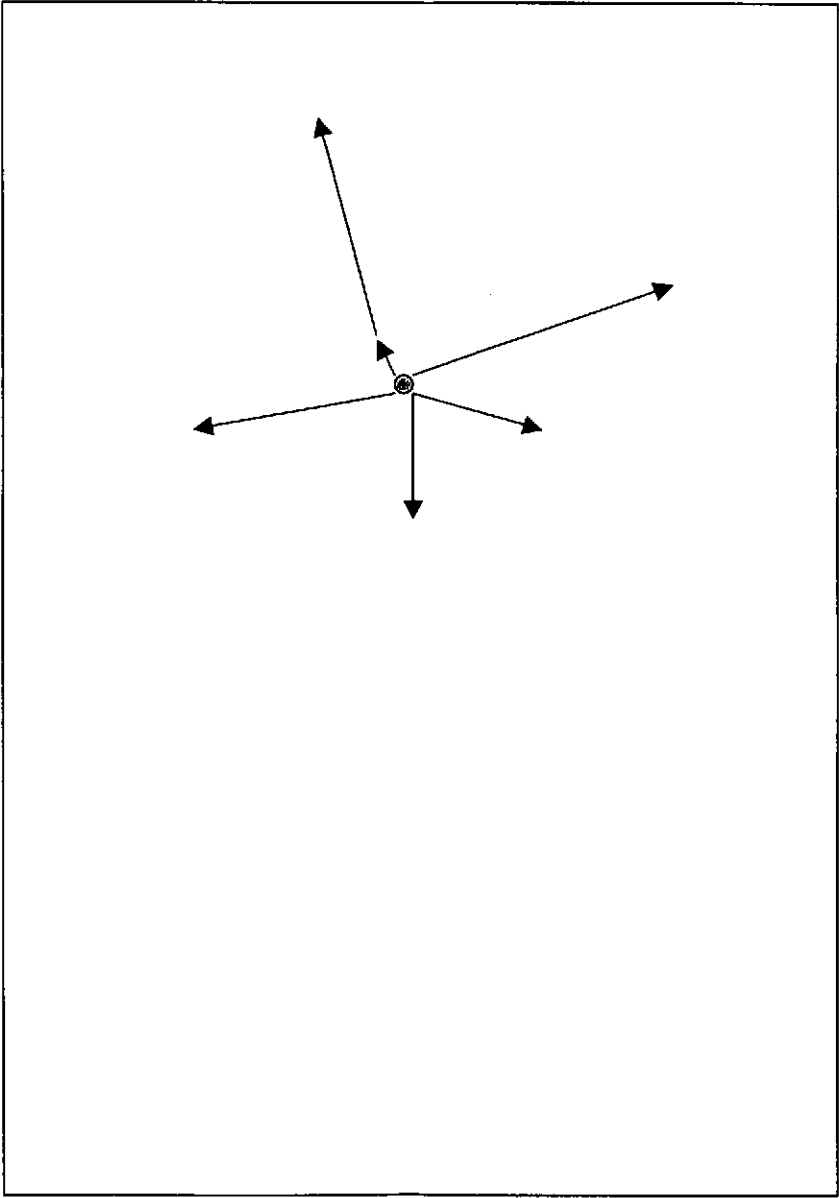
Respecto de la ubicación en el espacio, la ciudad se encuentra en un punto estratégico en relación a ciudades importantes de la región y el país. La siguiente tabla de distancias junto con el mapa de nuestro país demuestra la situación geográfica privilegiada que posee la ciudad de Villa María en relación a las ciudades más importantes de la región.

Gráfico 1

Tabla de distancias

<i>Villa</i>	<i>María</i>	<i>Distanci</i>
<i>hacia....</i>		<i>as</i>
<i>Córdoba</i>		<i>155 km.</i>
<i>Buenos Aires</i>		<i>556 Km.</i>
<i>Bahía Blanca</i>		<i>813 Km.</i>
<i>Rosario</i>		<i>251 Km.</i>
<i>Santa Fe</i>		<i>326 Km.</i>
<i>Paraná</i>	<i>•</i>	<i>326 Km.</i>

Gráfico 2
Ubicación Estratégica Territorial de Villa María

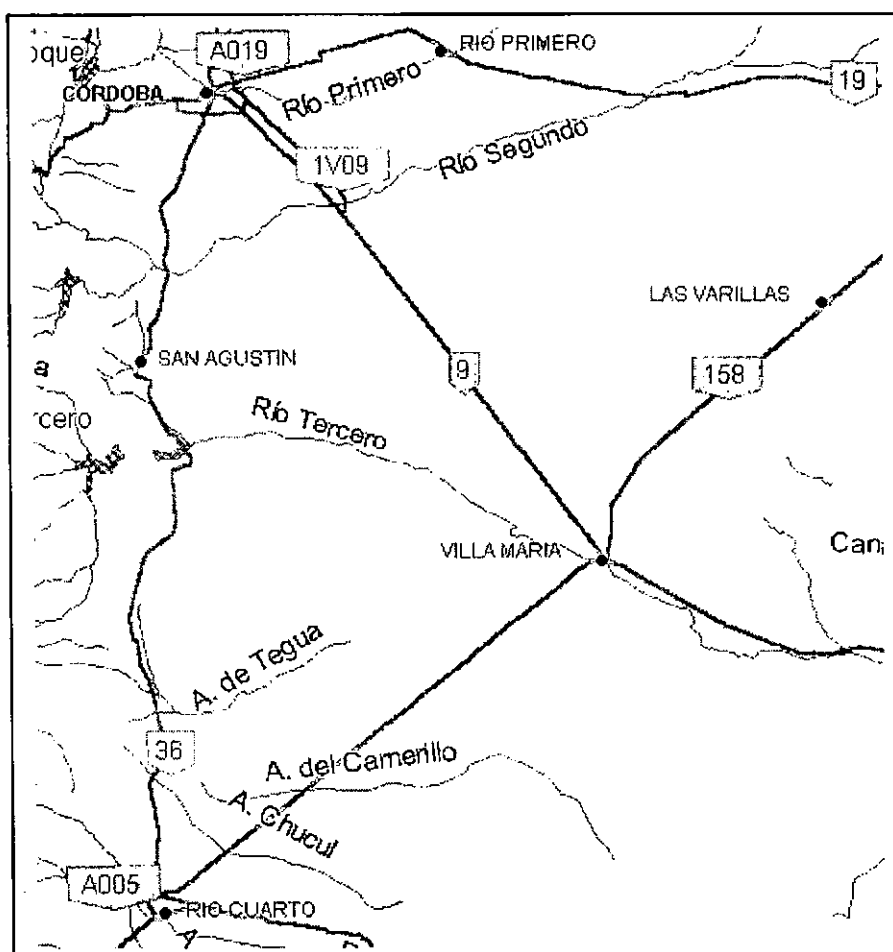


2. Ubicación en la Provincia – Influencia Regional.

Como ya se mencionó anteriormente, Villa María es la tercer ciudad en importancia de la provincia, como se acaba de observar gráficamente la ciudad posee un peso estratégico muy importante en cuanto a su ubicación geográfica. Además, cabe resaltar su vinculación regional e importante conectividad terrestre pues Villa María es atravesada por rutas provinciales y nacionales que conectan a la región con el resto del país de Noroeste hacia el Sureste la Ruta Nacional N° 9, hacia el Oeste la Ruta Provincial N° 2, del Litoral hacia Cuyo La Ruta Nacional N° 158 y hacia el Sur la Ruta Provincial N° 4, al respecto obsérvese el gráfico Tres:

Gráfico 3

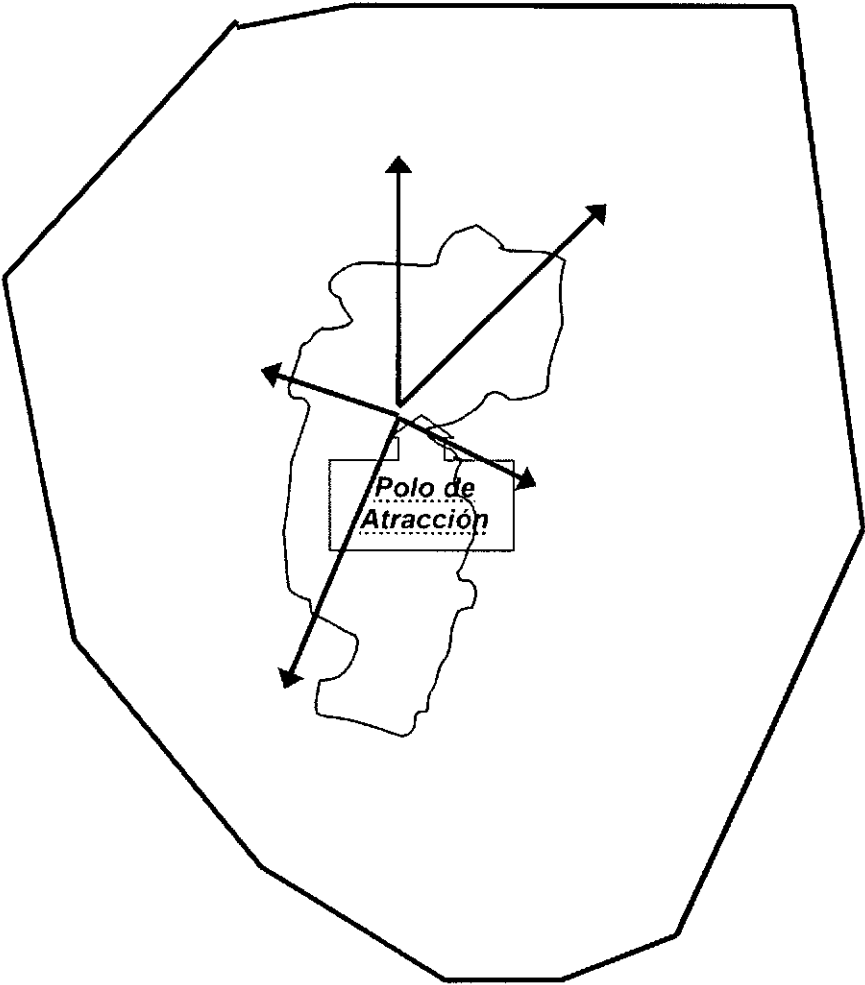
Ubicación de Villa María en La Provincia de Córdoba conectividad Territorial



Esta ubicación espacial privilegiada, sumada a las condiciones agrícola-ganaderas favorables convierte a la ciudad en un atractivo polo de radicación comercial e industrial. Algunos estudios e investigaciones¹ que se realizaron en relación a la influencia que posee la ciudad sobre la región demuestran cómo Villa María sobrepasa sus límites geográficos administrativos a través de ciertas fuerzas centripetas generadas por variables tales como la producción agrícola y ganadera, la industria, el comercio, los servicios financieros, los medios de comunicación locales, la iglesia, los medios de transporte, la educación-cultura, los servicios de salud, el transporte de carga y la seguridad ciudadana entre otras. En síntesis se trata de variables que generan dinamismo y movimiento en la zona y se vinculan principalmente con la actividad económica de la región. La Región de Influencia de la Ciudad de Villa María, según el Programa REGVIMA, alcanza un radio de aproximadamente 60km donde las variables mencionadas fluyen y atraviesan a la región sudeste de la provincia, alcanzando sobrepasar incluso los límites geográficos del Departamento General San Martín convirtiéndose, de este modo, a la ciudad en un polo de atracción de habitantes de poblaciones urbanas y rurales que la rodean, conformándose un polígono irregular que representa la Región de Influencia de Villa María. Como puede observarse claramente en el siguiente mapa -Gráfico 4-, la Región de Influencia de Villa María abarca un amplio territorio de la Provincia de Córdoba, que comprende los Departamentos General San Martín y Unión por completo, y parcialmente localidades y zonas rurales de los Departamentos Tercero Arriba, Río Segundo, San Justo, Marcos Juárez y Juárez Celman. En todo su conjunto este área abarca aproximadamente 32.042 km².

¹ Al respecto puede mencionarse: el Plan ZOVIMA - Instituto de Investigación A. Sobral y el Programa REGVIMA -CER-. El Plan ZOVIMA fue realizado en el año 1980, se realizó teniendo en cuenta la influencia que ejercían sobre la zona 15 variables lo que resultó en la determinación de un polígono irregular que abarcaba 44 localidades; el Programa REGVIMA viene a actualizar la iniciativa del año 1980, estableciendo la influencia de la Ciudad sobre la Región del Sudeste cordobés.

Gráfico 4
Área Geográfica que abarca la Región de Influencia
Departamentos de la Provincia de Córdoba



Por ultimo, respecto de la Región de Influencia de Villa María, se presenta la siguiente Tabla que enuncia las localidades que comprende dicha región:

Grafico 5

Localidades que reciben Influencia de la Ciudad de Villa María

<i>Departamento</i>	<i>Ciudad Cabecera</i>	<i>Influencia hacia...</i>
<i>General Martín</i>	<i>San Villa María</i>	<i>Todo el Departamento</i>
<i>Unión</i>	<i>Bell Ville</i>	<i>Todo el Departamento</i>
<i>San justo</i>	<i>San Francisco</i>	<i>Las Varillas – Las Varas – Alicia – El Fortín – El Arañado – Sacanta – S.Laspiur – Zona Rural</i>
<i>Tercero Arriba</i>	<i>Oliva</i>	<i>Río Tercero – Gral. Foterinjam – Dalmacio Velez – Colonia Almada – James Craick – Las Perdices – Los Zorros – Pampayasta – Hernando – Villa Ascasubi – Tancacha – Oliva – Zona Rural -</i>
<i>Juárez Celman</i>	<i>La Carlota</i>	<i>Carnerillo – Gral. Cabrera – Bengolea – General Deheza- Los Cisnes- Asunta- Alejandro Roca – Charras – Ucacha – La Carlota – Olaeta – Reducción – Zona Rural -</i>
<i>Río Segundo</i>	<i>Río Segundo</i>	<i>Villa del Rosario – Colazo – Costa Sacate – Pilar - Calchín – Carrilobo – Luque – Las Junturas –Laguna Larga – Pozo de Molle – Oncativo – Manfredi - Zona Rural -</i>
<i>Marcos Juárez</i>	<i>Marcos Juárez</i>	<i>Cruz Alta – Arias – Corral de Bustos – Inriville – Gral. Baldisera – Colonia Italiana – Alejo Ledesma – Los Surgentes – Marcos Juárez – Cavanagh – Monte Buey – Camilo Aldao – Guarimozín – Isla Verde – Saira – Leones – Zona Rural -</i>

II. Cuestiones Demográficas de la Ciudad de Villa María.

Este apartado describe sintéticamente la situación y posible evolución de algunos indicadores importantes en relación a la Demografía de la Ciudad de Villa María. En especial se analiza el Comportamiento Poblacional y se describen las variables esperanza de vida, mortalidad, crecimiento vegetativo y migraciones.

1. La Población Departamental de la Región.

Teniendo en cuenta la Influencia que ejerce Villa María como polo de atracción centripeta sobre la Región Sudeste de la Provincia de Córdoba, cabe en esta oportunidad observar el comportamiento poblacional de los Departamentos que conjuntamente forman dicha región de influencia. La siguiente tabla enuncia la población correspondiente a cada Departamento para los años 1998, 2000 y la respectiva proyección hacia fin del 2005.

Gráfico 6

Evolución Poblacional Departamentos que abarca la Región de Influencia de la Ciudad de Villa María

<i>EVOLUCIÓN POBLACIONAL</i>			
<i>Departamento</i>	<i>Año 1998</i>	<i>Año 2000</i>	<i>Fin 2005</i>
<i>General San Martín</i>	<i>113.231</i>	<i>115.090</i>	<i>119.468</i>
<i>Juárez Celman</i>	<i>55.636</i>	<i>56.602</i>	<i>58.887</i>
<i>Marcos Juárez</i>	<i>99.967</i>	<i>100.281</i>	<i>100.897</i>
<i>Río Segundo</i>	<i>90.893</i>	<i>92.392</i>	<i>95.923</i>
<i>San Justo</i>	<i>188.151</i>	<i>190.675</i>	<i>196.539</i>
<i>Tercero Arriba</i>	<i>111.476</i>	<i>113.252</i>	<i>117.427</i>
<i>Unión</i>	<i>100.106</i>	<i>100.803</i>	<i>102.340</i>

Fuente: INDEC

Cabe señalar aquí, respecto a la concentración poblacional de los departamentos que son parte de la Región de Influencia de Villa María, que la misma es considerable teniendo en cuenta que ellos corresponden al grupo de Departamentos con más poblados de la Provincia de Córdoba junto a los de Capital, Colón y Punilla, pues el resto no alcanzan los 100.000 habitantes.

En particular, el Departamento General San Martín posee según el informe del INDEC aproximadamente 115.090 habitantes de los cuales el 93,8% corresponde a pobladores urbanos, es decir 107.954 personas y 7.136 habitantes rurales que representan el 6.2 % del total de la población departamental. En lo referente a la superficie territorial del departamento, ésta es de 5006 km², correspondiéndole una densidad de población de 23 hab/ km²

La ciudad cabecera: Villa María, junto a Villa Nueva aglomeran el 75% de la población urbana del Departamento, y ambas conforman lo que se conoce como Gran Villa María. Al respecto, la tabla que a continuación se presenta, enuncia la población estimadas al año 2000 para ambas ciudades, y su distribución según sexos. El Cálculo de estimación se realizó teniendo como base la población del año 1991 según el Censo Poblacional realizado por el INDEC, de esta manera, los resultados arrojan el siguiente comportamiento:

Gráfico 7
Estimación Poblacional y Densidad Poblacional.
Gran Villa María Año 2000.

GRAN VILLA MARÍA						
Ciudades	Población 1° Jul. 2000	Varones	Mujeres	T.C.P *	Superficie Aprox.	Densidad Poblacional
Villa María	72.486	34.439	38.047	1.2597 %	27 km2	2685 hab/km ²
Villa Nueva	17.739	8.699	9040	2.7445 %	8 km2	2217 hab/km ²
Ambas Ciudades	89.713	42.626	47087	-	35 km2	2563 hab/km ²

* Tasa de Crecimiento Poblacional según censo poblacional INDEC 1980-1991 Los datos se obtuvieron a partir de cálculos estadísticos propios, teniendo como base el año 1991.

Si consideramos la densidad poblacional del departamento General San Martín: 23 hab./km²; y la comparamos con la densidad del área comprendida por el Gran Villa María: 2563 hab./km²; se evidencia claramente la notoria concentración de población que existe en esta área urbana del Departamento y consiguientemente la fuerte atracción de población que ejerce el Gran Villa María sobre la región.

Además si al total de la superficie del Departamento: 5006 km², le restamos los km² correspondientes al Gran Villa María, y luego aplicamos la fórmula para conocer la Densidad Poblacional del resto del Departamento (sin Gran Villa María), obtenemos que la densidad poblacional responde a características rurales, es decir 5 habitantes por km². para una mejor comprensión, la siguiente tabla grafica lo que acabamos de ver:

Grafico 8
Análisis de la Densidad Poblacional.

Densidad Poblacional			
	Superficie	Población	Densidad
Departamento General San Martín	5006 km ²	115.090	23 hab./ km ²
Gran Villa María	35 km ²	89.713	2563 hab./ km ²
Resto del Departamento	4971 km ²	25377	5 hab./ km ²

2. Comportamiento Poblacional.

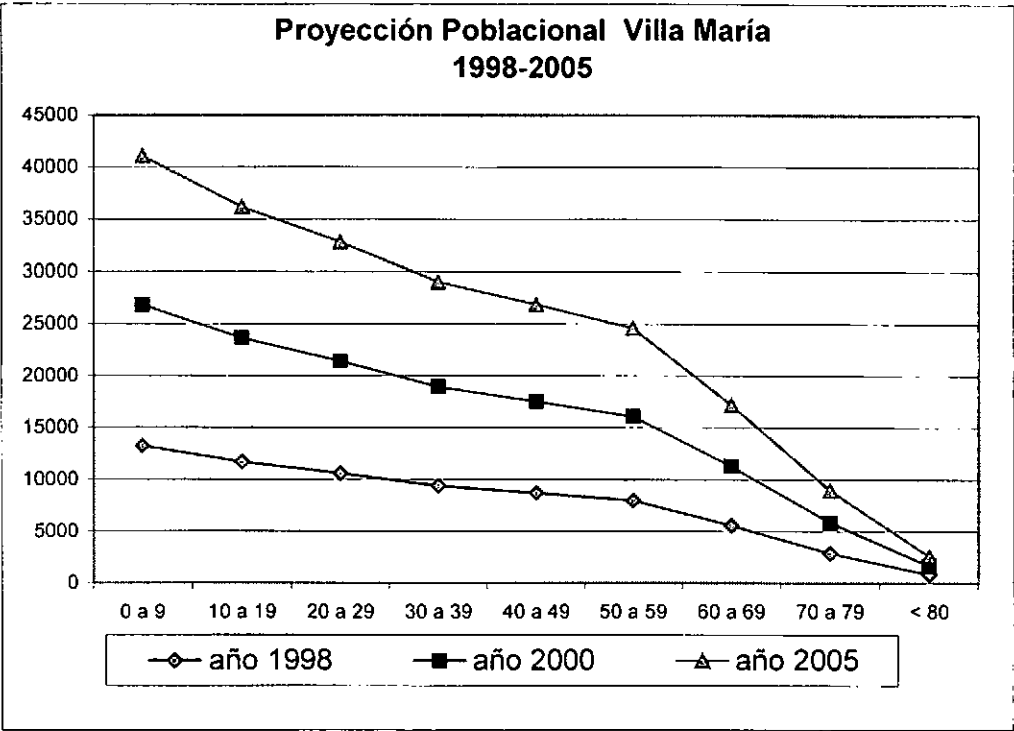
La siguiente tabla (Gráfico Diez) refleja el comportamiento poblacional de la ciudad de Villa María desde el año 1998 y presenta una proyección poblacional hasta fines de 2005. cabe señalar que los datos se obtuvieron mediante estimaciones estadísticas, teniendo en cuenta que la tasa de crecimiento poblacional de la ciudad es de 1,2597 según el INDEC años 1980-1991.

Gráfico 9
Estimación Poblacional para la Ciudad de Villa María

Estimación Poblacional Villa María 1998-2005			
Edades	Año 1998	Año 2000	Año 2005
0 a 9 años	13240	13576	14268
10 a 19 años	11667	11964	12575
20 a 29 años	10583	10851	11403
30 a 39 años	9361	9598	10062
40 a 49 años	8663	8882	9332
50 a 59 años	7932	8133	8546
60 a 69 años	5544	5684	5968
70 a 79 años	2881	2954	3100
Mayores de 80 años	823	844	885
Totales	70694	72486	76139

Los datos expuestos pueden observarse gráficamente en el Gráfico 10, donde cada línea corresponde a un año en particular. Cabe señalar que no se observarán grandes variaciones pues la tasa de crecimiento poblacional se mantiene estable, siendo el único dato disponible el resultado publicado por el INDEC. Este comportamiento podría modificarse en el caso de que ocurrieran variaciones acentuadas en el comportamiento de las variables que afectan a la población, esto es en el caso que las tasas de mortalidad, de migración o bien el crecimiento vegetativo de la ciudad se vean afectados por causas que en la actualidad no son posibles de determinar.

Gráfico 10

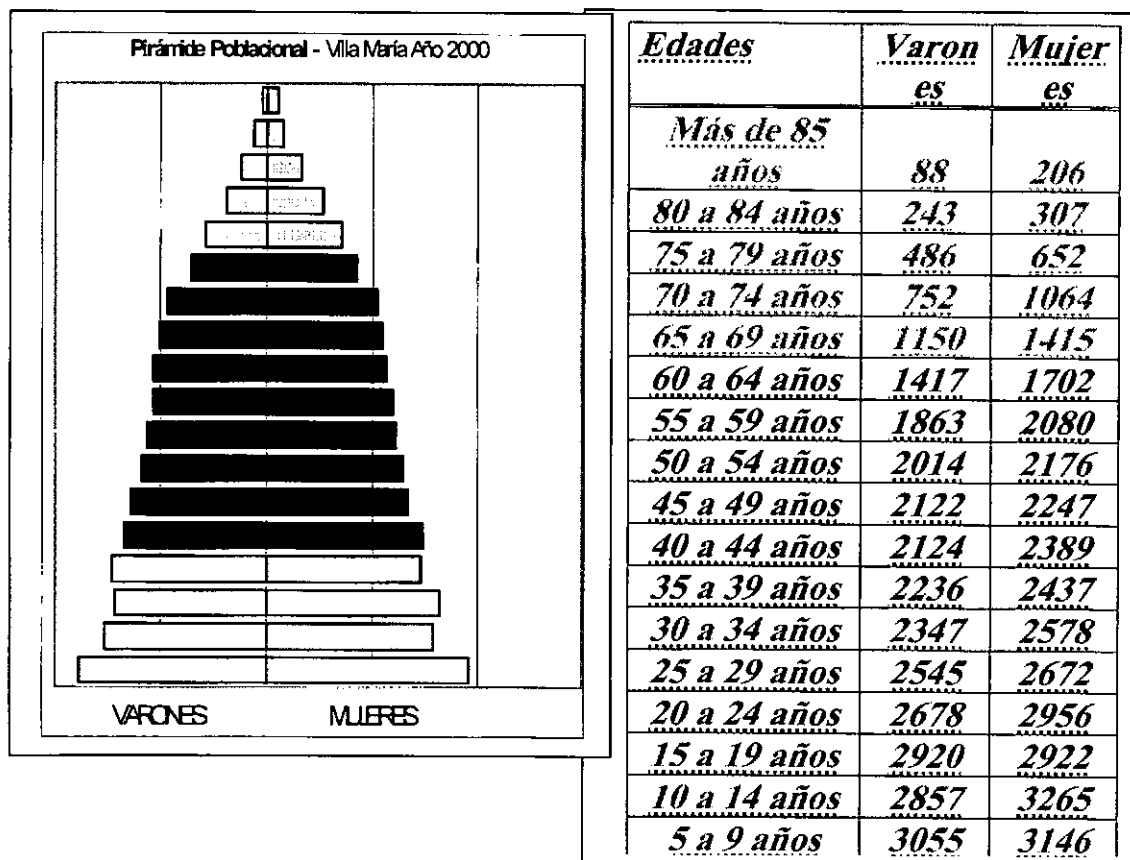


Si bien, como ya se ha mencionado, este comportamiento “sostenido” podría variar, los datos manifiestan un comportamiento normal en cuanto a la concentración de la población dentro de los primeros grupos de edades de 0 a 19 años, observándose cierta “estabilidad” dentro del grupo de la Población Económicamente Activa (20 a 65 años) y por último una disminución en los grupos de mayor edad. En lo referente a la proyección hacia fines de 2005, y a pesar de que la tendencia de aumento poblacional puede ser prevista sin estimación alguna, pues este fenómeno es un comportamiento normal en toda aglomeración urbana; cabe mencionar que estos datos describen una realidad probable en la medida

3. Pirámide Poblacional.

Gráfico 11.

Pirámide Poblacional - Ciudad de Villa María Año 2000



Datos obtenidos a partir de cálculos estadísticos propios teniendo como base el año 1998, con una tasa de crecimiento poblacional del 1.23 según el INDEC 1980-1991.

El gráfico manifiesta un comportamiento normal de la pirámide poblacional, sin embargo cabe señalar que la base no demuestra un crecimiento considerable, además los grupos de edad mayores se mantienen estables en cantidad desde los 35 a 50 años, sin alta variación en los grupos subsiguientes los que podría estar manifestando cierto "envejecimiento" de la ciudad; esto significa que la esperanza de vida puede ser mayor y además que el número de componentes en una familia tipo podría estar disminuyendo, es decir que nacerían menos niños en la ciudad.

Sin embargo es posible percibir una leve tendencia de revertir esta última situación, pues el grupo de 0 a 4 años presenta un mínimo aumento en relación al grupo subsiguiente. No debe descartarse al respecto que el mismo grupo, -de 0 a 4 años- podría verse afectado por la tasa de mortalidad infantil.

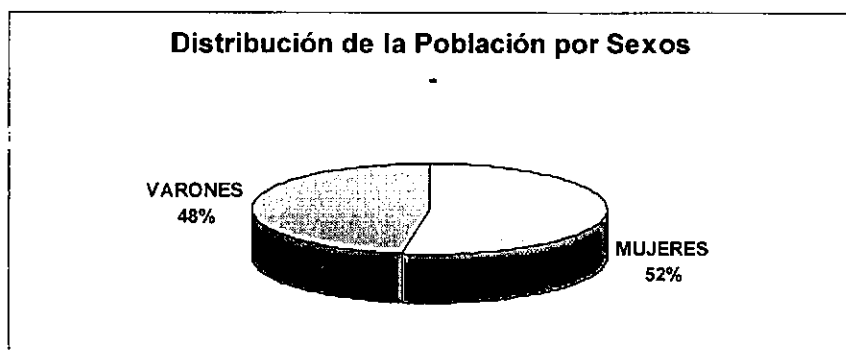
En relación a esta temática, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, considera como un Indicador Básico de Desarrollo el porcentaje de la población que supera los 60 años de edad, el respecto el porcentaje del año 1999 para nuestro país fue del 13.3% del total de la población; para el caso particular de Villa María el porcentaje de este grupo de edad alcanza el 13.2% , correspondiente a 9.482 habitantes-.

Por su parte y en el caso particular de la PEA, comprendida por las personas de 20 años hasta los 64 años de edad -valores en azul oscuro-. Los datos obtenidos demuestran que la ciudad de Villa María posee 19.346 varones y 21237 mujeres económicamente activos; ambos grupos representan el 56 % del total de la Población.

4. Distribución Poblacional Según Sexos.

Por último en lo que respecta a la Población de la Ciudad de Villa María, se elaboró el siguiente Gráfico Trece que representa la distribución de la población por sexos esta manifiesta la siguiente tendencia:

Gráfico 12



El gráfico manifiesta cierta tendencia de equipararse la relación entre hombres y mujeres, siendo este último grupo superior en sólo dos puntos respecto del primero. De este modo estamos hablando de una relación de 1.10 mujeres cada 1 hombre.

5. Otras Tasas Demográficas.

Otras variables demográficas importantes que pueden describir una determinada población son la tasa de fertilidad, los niveles de mortalidad infantil y mortandad en general, como así también la esperanza de vida.

Estos indicadores, junto con los ya analizados anteriormente son considerados por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas como "Indicadores Básicos" que describen la situación a nivel desarrollo de los países miembros. Por supuesto que estas no son las únicas variables consideradas características de Desarrollo Humano, pero sí son los indicadores básicos al respecto y se vinculan con ciertos aspectos sociales en relación a lo que se conoce como Desarrollo Humano Sostenible.

En relación a estas variables descriptivas de desarrollo, cabe resaltar que la ciudad de Villa María no cuenta con datos actuales de las mismas teniendo a disposición los resultados que se obtuvieron en el año 1995; por lo tanto no cabe aquí la comparación entre los datos que se presentarán. Por lo que simplemente se describirá el comportamiento de las variables en relación a los parámetros normales establecidos a nivel internacional (gráfico 13), en relación a los datos nacionales (gráfico 14) y por último se enunciarán los datos correspondientes al Gran Villa María.

Los Indicadores para el Gran Villa María.

Como ya se mencionó anteriormente, la ciudad de Villa María no cuenta con datos actualizados en relación a estas variables, sin embargo se presentan aquí los datos correspondientes al año 1995, las variables manifiestan el siguiente comportamiento:

Grafico 15
Tasas Demográficas del Gran Villa María

<i>Poblaciones</i>	<i>Tasas Demográficas en Porcentajes año 1995</i>				
	<i>Tasa de Fertilidad</i>	<i>Mortandad (adultos)</i>	<i>Crecimiento Vegetativo</i>	<i>Migraciones</i>	<i>Mortalidad Infantil*</i>
<i>Villa María</i>	1.846	1.388	0.4575	0.8022	5.467
<i>Villa Nueva</i>	1.790	0.940	0.8500	1.8944	7.403
<i>Media**</i>	1.82	1.164	0.654	1.3483	6.435

**Mortalidad Infantil: niños Fallecidos menores de un año respecto de los nacidos vivos en el mismo año. Esta variable comprende la mortalidad de 0 hasta 5 años de edad.*

*** Media: Calculo de la Media Aritmética en gabinete.*

En primer lugar para el caso de la Tasa de Fertilidad, el Gran Villa María presenta un comportamiento cercano a los niveles internacionales que es de 1.64 anual.

El resto de los indicadores se han calculado como porcentajes, con una técnica diferente a las requeridas internacionalmente, por lo tanto no se puede inducir ningún tipo de conclusión certera; simplemente cabe resaltar el nivel que alcanza la mortalidad infantil en relación a la mortandad (muertes en adultos), siendo aquella muy elevada.

Esperanza de Vida.

Gráfico 16

Esperanza de Vida para Gran Villa María

<i>Gran Villa María 1995</i>			
<i>Poblaciones</i>	<i>General</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
<i>Villa María</i>	69.4	64.1	70.1
<i>Villa Nueva</i>	65.4	67.1	63.6
<i>Media</i>	67.4	65.6	66.7

Fuente: "Datos Demográficos Actualizados al 1° de Julio de 1998" Cuadernillos del CER –Noviembre de 1998.

Según datos proporcionados por el CER, un habitante de Villa María tiene un promedio de Esperanza de Vida de aproximadamente 71 años; si se tiene en cuenta el sexo, los varones poseen una esperanza cercana a los 70 años mientras que para las mujeres es de casi 75 años de edad. Esta

realidad se condice claramente con la tendencia manifestada anteriormente, en dónde se observaba una disminución poblacional acentuada hacia las edades superiores a los 70 años, siendo un comportamiento normal para las poblaciones urbanas. Recordemos que para el caso de nuestro país el promedio de esperanza de vida es de 71 años para los hombres y 78 años para las mujeres.

Por último cabe mencionar que en el caso de Villa Nueva el comportamiento se invierte y la esperanza de vida para sus pobladores es menor, siendo de 67 años para los hombres y 63 años para las mujeres.

III. Los Servicios Urbanos.

La Siguiete Sección presenta de modo sintético una descripción de los servicios urbanos más importantes de la Ciudad de Villa María. No se tienen en cuenta aquí las aspectos relacionados con Educación y Salud, pues estas variables de gran importancia para la salud tendrán un tratamiento especial y exhaustivo en Informes especiales junto con los talleres respectivos. La Información que seguidamente se expone es tiene como fuente la Encuesta de Equipamiento y Servicios para la Dirección de Estadística de la Provincia de Córdoba- INDEC- Relevamiento Anual.

1. La Red de Agua Potable.

La Provisión de Agua Potable se encuentra a cargo de la Cooperativa de Trabajo 15 de Mayo Ltda. En la actualidad aproximadamente existen 17.000 conexiones a la red; respecto de quienes no poseen el servicio 4.186 casos se proveen de agua a través de pozo y motobombeador. La fuente natural de agua es el 100% proveniente de fuentes subterráneas a las cuales se realiza el proceso de cloración para ser distribuida a la población de Villa María.

2. Red de Cloacas.

Este servicio también es prestado por la Cooperativa de Trabajo 15 de Mayo Ltda., los líquidos cloacales lamentablemente no reciben ningún tratamiento y se descargan en su totalidad en aguas superficiales pertenecientes a ríos y arroyos. No existe en la ciudad ninguna "laguna de oxidación", o Instalaciones apropiadas para el tratamiento de los líquidos. La problemática que esta situación genera es un punto de constantes quejas y denuncias por parte de la población hacia la Administración Pública local

3. Energía Eléctrica.

Distribución para uso privado.

Este servicio es prestado en su totalidad por E.P.E.C., hacia el 1° de Septiembre de 2000 toda la ciudad está cubierta en relación a este servicio.

4. Alumbrado Público.

Este es mantenido por el personal correspondiente al municipio. No existe prestación privada.

5. Recolección de Residuos.

Realizada por una empresa privada bajo concesión. Según datos provenientes del Corralón Municipal, por semana se recolectan 360 tn. De materiales sólidos de los mismos un 10% se recicla de manera efectiva, el resto se entierra. Cabe señalar que los residuos industriales peligrosos No reciben tratamiento diferenciado.

6. Red de Gas Natural.

La ciudad de Villa María cuenta con una red de gas natural habilitados, que brindan servicio casi el 100% de la ciudad. Desde Villa María parte el gasoducto que le suministra el fluido a las localidades de A. Cabral, Luca, Dalmacio Vélez, Hernando, Gral. Deheza y Gral. Cabrera.

7. Transporte.

Debido a su posición geográfica estratégica Villa María no sólo posee servicios de transporte de carácter urbano de ómnibus, taxis y remises, sino que también posee y recibe servicios diversos de distancia interurbana de media y larga distancia.

Infraestructura en materia de transportes:

- *Terminal de Ómnibus*
- *Estación de Ferrocarril*
- *Aero Club*
- *Aeródromo de Fabrica Militar de Pólvoras.*
- *El parque automotor se compone de un total de 34505 vehículos*

8. Servicios de Comunicación

Telefonía Fija: La Región Sur de la Provincia de Córdoba en la que se ubica la Ciudad de Villa María recibe los servicios de comunicación telefónica a través de Telefónica Argentina S.A. Existen a la fecha 71993 abonados

Internet :La red Internet posee en Villa María 1719 usuarios

Correos: En relación al Servicio Postal éste es prestado por Correo Argentino, Andreani y OCA.

Radiodifusoras: Existen en la ciudad 1 emisora A.M Local LV28, que es recibida por 113 poblaciones de la región y zonas rurales. Además existen 6 emisoras de Frecuencia Modulada, cuyo alcance no excede los 60km. La Ciudad recibe también otras emisoras de carácter provincial y nacional.

Televisión: La ciudad posee una estación de T.V. local: Canal 2 TV Villa María cuya programación puede recibirse sólo en el área del Gran Villa María - Villa María y Villa Nueva-. Además de recibir las señales de aire de la Provincia, los habitantes pueden acceder a servicios de T.V. Codificada.

Prensa Escrita: Además se publican diariamente dos periódicos locales: "El Diario" y "Puntal Villa María", ambas publicaciones llegan a 40 localidades de la región; semanalmente se imprime una revista autónoma y mensualmente otras dos.

9. Infraestructura Hotelera

A pesar de que la Ciudad de Villa María no se perfila como una ciudad netamente turística como ocurre con otras poblaciones de la Provincia; la Ciudad está muy bien equipada en materia hotelera, como lo demuestra la siguiente tabla, esta situación responde ciertamente a la actividad comercial e industrial de la zona. Recordemos al respecto que la actividad agropecuaria en cuanto a exportaciones es importante para la región.

Infraestructura Hotelera

Gráfico 18

INFRAESTRUCTURA HOTELERA VILLA MARÍA			
Tipo de Hotelería	Establecimientos	Habitaciones	Plazas
Una estrella	7	200	404
Dos estrellas	4	114	242
Tres estrellas	2	94	186
Motel	3	60	120

<i>Hospedaje</i>	3	45	100
<i>Albergue</i>	1		
<i>Hostal</i>	1	8	20
<i>Total</i>	21	522	1072

**El Albergue tendrá por objetivo brindar hospedaje a las familias de personas que se encuentren bajo tratamiento médico o bien internados en el Hospital Pasteur.*

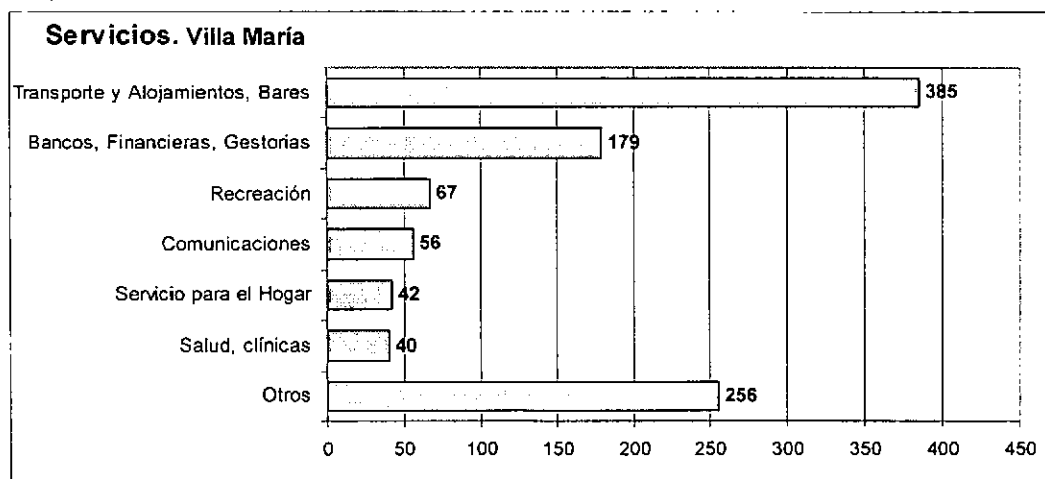
Fuente: Encuesta de Equipamiento y Servicios para la Dirección de Estadística de la Provincia de Córdoba- INDEC- Relevamiento Anual.

10. Los Servicios según Rubro de Prestaciones

Por último, y a modo de síntesis se presenta el siguiente Gráfico de Barras dónde se observa claramente la infraestructura en Servicios que posee la Ciudad de Villa María.

Infraestructura de Servicios - Villa María por Rubros

Gráfico 19



Fuente: Encuesta de Equipamiento y Servicios para la Dirección de Estadística de la Provincia de Córdoba- INDEC- Relevamiento Anual.

Origen: Padrón de Rentas Municipalidad de Villa María

La situación de que el Servicio de “Transporte, Alojamientos y Bares” junto a “Bancos, Financieras y Gestorías” sean los rubros de mayor peso relativo en relación a las demás categorías de servicios, responde a las demandas que la ciudad genera y percibe a partir de su ubicación geográfica estratégica que posee respecto de la influencia que la misma genera hacia la región Sudeste de la Provincia de Córdoba.

En síntesis la infraestructura en materia de Servicios que posee la ciudad, responde a las características de la Ciudad en relación a su ubicación espacial y la actividad económica que en ella se desarrolla.

11. Actividad Cultural y Social.

Por último, en relación a la Infraestructura en materia de Servicios, es también pertinente dar a conocer sintéticamente la infraestructura de la Ciudad de Villa María para el desarrollo de Actividades Culturales y Sociales.

En la ciudad existen dos cines, dos teatros, el Teatro Verdi y el Estable y el Anfiteatro Municipal "Hernán Figueroa Reyes" donde se desarrollan importantes actividades durante todo el año, y en especial en épocas de los Festivales provinciales. En cuanto a organizaciones de participación social existen 31 clubes sociales y deportivos.

Además en relación al tercer sector existen 30 organizaciones vecinales y 99 organizaciones sin fines de lucro que se encuentran inscriptas en los registros municipales correspondientes.

Respecto de los Museos, existen dos de carácter público: El Museo "Fernando Bonfiglioli" en él se exhiben muestras de Pintura, y el Museo "César Augusto Lisignoli" de Ciencias Naturales, la muestra se refiere principalmente a la Antártica.

Por último, se exhiben objetos antiguos de la Ciudad en el Museo de Ramos Generales que es privado.

Bibliotecas: La Ciudad posee 13 Bibliotecas dos de ellas son públicas, si se toman conjuntamente todas ellas reúnen 170.549 ejemplares según la encuesta de equipamiento y Servicios del INDEC de septiembre de 2000.

ANEXO I I

DIAGNÓSTICO CASTEX

PEPEG

" PARA LA IMAGINACIÓN NO HAY LÍMITES, SINO RETOS PARA SUPERAR"

**PLAN
ESTRATÉGICO
PARTICIPATIVO
DE
EDUARDO CASTEX**

DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO

P.E.P.E.C.

" PARA LA IMAGINACIÓN NO HAY LÍMITES, SINO RETOS PARA SUPERAR "

CARTA AL VECINO

Sr. Vecino:

En nuestra anterior carta lo invitábamos a participar de los Talleres de Diagnóstico para poder trabajar JUNTOS y completar el documento que hoy le estamos entregando "Diagnóstico Participativo".

Este paso lo hemos cumplido y nos sentimos orgullosos de haber compartido este ámbito de debate con ustedes.

El paso siguiente no es menos importante, sino que el desafío se acrecienta, los invitamos a seguir participando y poder así juntos desarrollar proyectos que nos permitan trabajar por la ciudad que deseamos.

Muchas Gracias



"PARA LA IMAGINACIÓN NO HAY LÍMITES, SINO RETOS PARA SUPERAR"

INDICE

- INTRODUCCIÓN
- RESEÑA HISTÓRICA
- CARACTERIZACIÓN FISICO-ESPACIAL
- CARACTERIZACIÓN ESTRUCTURA SOCIAL
- CARACTERIZACIÓN ESTRUCTURA ECONÓMICA
- IDENTIFICACIÓN DE TEMAS CRÍTICOS
- MATRIZ D.A.F.O. DE LA CIUDAD
- TALLERES
- CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

¿Qué es el Plan Estratégico?

Es un modelo de gestión participativa y democrática que permite conocer, anticipar y potenciar el desarrollo de la localidad.

Es una herramienta que posibilita analizar la realidad local y regional para acordar de manera conjunta las estrategias más adecuadas para lograr un desarrollo equitativo y sustentable en un marco de competitividad creciente. Además es un mecanismo que nos permite anticiparnos a los cambios e intervenir positivamente en el proceso de desarrollo potencial.

¿Cuáles son sus objetivos?

El objetivo del Plan Estratégico Participativo de Eduardo Castex (P.E.P.E.C) consiste en detectar las amenazas, fortalezas y oportunidades de la Localidad para elaborar proyectos ejecutables a corto, mediano y largo plazo. Identificar, diseñar y gestionar líneas estratégicas y de acción consensuadas que permitan elaborar y concretar un modelo de desarrollo potencial para así generar un proceso que se oriente a promover un desarrollo mas equilibrado y equitativo del territorio, mejorar la calidad de vida de la población, institucionalizar mecanismos de concertación de las políticas urbanas entre los distintos sectores de la sociedad, hacer mas eficientes las inversiones tanto del sector público como del privado.

La participación comprometida de toda la comunidad constituye la premisa fundamental.

¿Cuáles son sus etapas?

La concreción del Plan requiere poner en marcha un conjunto de procedimientos fundamentales que permitan: descubrir patrones o

características fundamentales de la realidad, determinar la necesidad de cambiar y transformar, planear las estrategias para el cambio, proveer los instrumentos que facilitarán el cambio e implementar estrategias.

El Plan se divide en tres etapas:

A) Diagnóstico Integral de la situación actual de Eduardo Castex.

B) Diseño de objetivos y líneas estratégicas.

C) Identificación de proyectos prioritarios.

¿Cuál es el sentido del Documento de Diagnóstico?

El presente documento de diagnóstico es uno de los instrumentos de la primera etapa del desarrollo del Plan Estratégico. El mismo contiene una identificación de los principales temas críticos de la situación actual de Eduardo Castex.

El mismo se elabora a partir del resultado que se obtiene de los talleres de diagnóstico, complementado con la información del documento de Prediagnóstico.

Fuentes: Planificación Estratégica de Ciudades – Miguel Fernández Guell

Guía para la preparación del Diagnostico Integral – Cr. Analía Nievas

RESEÑA HISTÓRICA

Las tierras donde se asienta la localidad de Eduardo Castex pertenecían a Teodoro de Bary y en 1904 las adquirió Eduardo Castex.

En 1905 llegaron los primeros chacareros pero se concentraron en el "boliche" de Trifón Angulo o en la Herrería de Antonio Macario.

En 1907 se habilitó aquel pozo de agua potable, que atrajo el paso de los arreos de la zona y determinó una mayor afluencia de gente.

El 23 de febrero de 1908, Eduardo Castex dispuso la primera subasta de solares.

En 1908 se habilitaron en forma efectiva la Estación y el denominado "camino de hierro". El nombre inicial de la localidad era Colonia Castex, y por decreto del año 1928 se cambió esta denominación por Eduardo Castex.

El ferrocarril llegó primeramente a este lugar como un tren especial, en circunstancias de la inauguración de la sede italiana, que fue celebrada en fecha coincidente con la fundación de esta localidad. Luego lo siguió haciendo regularmente a partir de fines de 1908.

En el año 1909 se habilitaron el Registro Civil y el Juzgado de Paz. Cinco años mas tarde se habilita la Municipalidad, erigiéndose en el eje administrativo de una vasta zona del Departamento Conhelo.

También en 1908 se incorporó el Destacamento Policial, mientras que la Estafeta de Correo, el Banco Nación y la primera Usina Eléctrica se concretaron en el año 1914.

Los campos de la zona, desde un principio mostraron aptitud para la producción. Se cuenta que entre 1911 y 1920 en riquezas de cereales, Castex era la primera colonia Pampeana.

Una repercusión especial alcanzó desde hace varias décadas la "Fiesta Provincial del Trigo" que organiza actualmente el Racing Club. En la misma se premia al productor que obtiene los mejores granos de trigo, además de otros eventos de carácter social.

Fuentes: "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

CARACTERIZACIÓN SISTEMA FÍSICO ESPACIAL

UBICACIÓN

La Localidad de Eduardo Castex se encuentra ubicada en el Departamento Conhelo, cuenta con una superficie de 5052 km².

Se encuentra ubicada en la intersección de la Ruta Nacional N° 35 (N-S) y la Ruta Provincial N° 102 (NE-SO) las cuales la vinculan con Gral. Pico (57 Km) y Santa Rosa (87km).

CLIMA

El clima del Departamento Conhelo es Subhúmedo-seco, la temperatura media anual es de 16C°, presenta inviernos con una media de 8C° y en verano de 25C°. El período en que se registran las heladas se extiende desde el mes de abril hasta septiembre, aunque pueden registrarse excepcionalmente en mayo y noviembre. Tanto las heladas tempranas como tardías provocan graves daños en la agricultura.

Los registros pluviométricos anuales registran un promedio de 600mm, con una variación de Este a Oeste de 650mm a 550mm. La diferencia de las lluvias entre el Este y el Oeste se acentúa en esta zona donde llega a ser de unos 100 mm, determinando una deficiencia de agua anual que va de 160 mm en la parte oriental a 200 mm en la occidental.

Los vientos tienen un comportamiento similar, una predominancia en las direcciones Norte-Noreste y Sur-Suroeste. La velocidad anual promedio varía entre 10 y 12 km/h.

Fuentes: "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

SUELOS

El Departamento Conhelo presenta suelos molisoles que se caracterizan por ser ricos en contenidos de materia orgánica; textura franco-arenosa, régimen de humedad limitado y adecuada fertilidad, aptos para la agricultura.

En forma subordinada a esta zona, aparecen algunos suelos clasificados como entisoles, cuyas propiedades son: estructura débil, arenoso y escasa materia orgánica.

VEGETACIÓN

Se caracteriza esta región por el predominio de cultivos en un 90% y el 10% por vegetación autóctona.

Dentro de la vegetación natural se hallan, de Este a Oeste, áreas de ex cultivos, pastizales naturales, bosques de calden, de chañar, matorrales.

Los cultivos estivales más importantes son: sorgo, maíz, girasol, soja y mijo; los invernales son: centeno, avena y cebada que se utilizan para pastoreo o como reservas de forraje. El trigo se utiliza fundamentalmente para cosecha.

MEDIO NATURAL

Los Departamentos del nordeste provincial se encuentran afectados por inundaciones merced a las excesivas precipitaciones ocurridas en la zona desde el año próximo pasado. En el año 1999 los valores de precipitación registrados hasta el mes de Diciembre, se acercan a la media anual.

Para el Departamento Conhelo es destacable el aumento de las precipitaciones en el año 1999, comparado con el año anterior, superando la precipitación media anual.

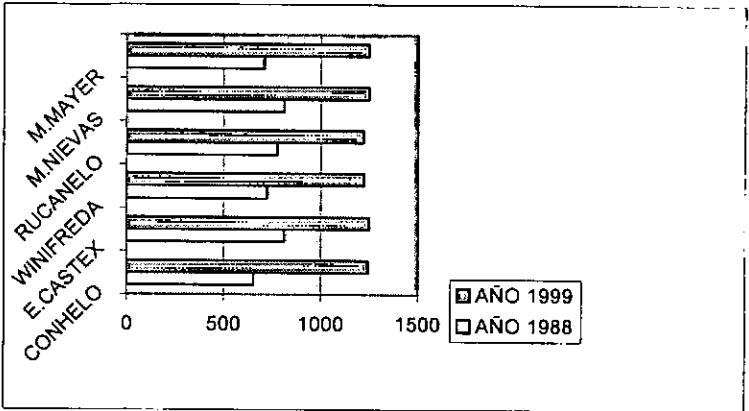
Fuentes: "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

Gráfico: Precipitación anual Departamento Conhelo

Fuente: Dirección de Agricultura. Subs.de Asuntos Agrarios. Gob. La Pampa.

Nota: todos los valores en mm.

LOCALIDAD	AÑO 1988	AÑO 1999
CONHELO	653	1241
E.CASTEX	812	1248
WINIFREDA	723	1221
RUCANELO	777	1219
M.NIEVAS	812	1248
M.MAYER	706	1248



El Departamento Conhelo presenta 6824 has. Bajo agua y afectadas por freática alta y/o sin piso representan una superficie de afectación de 737 has.

Fuentes: "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

Evaluación Cuantitativa de Áreas Inundadas y/o afectadas por Inundaciones

	CON AGUA (1)	SUELO AFECTADO (2)
REALICÓ	13216 has	3860 has
CHAPALEUFÚ	11275 has	4806 has
MARACÓ	24673 has	13859 has
TRENEL	15312 has	6908 has
CATRILO	6220 has	2574 has
CONHELO	6824 has	1737 has
Q.QUEMÚ	13510 has	11440 has
CAPITAL	1407 has	392 has
TOTAL POR CATEGORIAS	92437 has	45576 has

Fuente: Dirección de Agricultura. Subsecretaría de Asuntos Agrarios. Gob. De La Pampa

Dirección de Estadística y Censo.

Nota: (1) Con agua en superficie

(2) Con freática alta ido sin piso.

OCUPACIÓN Y USOS DE SUELO

Se observa un modo de ocupación del suelo extensivo y predominantemente homogéneo sobre el área subdividida de parcelas urbanas.

TRAZADO

Actualmente se puede observar tres configuraciones de trazado diferentes: uno corresponde a la cuadrícula original y otro a un trazado paralelo al eje que determinan el acceso a la ciudad y las vías del ferrocarril y por último,

Fuentes : "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

un trazado de quintas de las cuales algunas ya han sido parceladas, en especial para la implantación de conjuntos habitacionales.

El trazado urbano tiene centro en la Plaza San Martín y de cuyos vértices parten diagonales que hacen característico el diseño de la ciudad de Castex.

El acceso principal a la ciudad desde la Ruta N° 35 es la Av. Independencia y como acceso secundario se encuentra la Av. Alberdi. Hacia el Norte, se suman otros dos accesos desde la Ruta Provincial N° 102, que son Av. De Las Banderas y Av. Del Trabajo.

La cuadrícula original proyectada tiene 80 manzanas ubicando 64 al sur de los terrenos del ferrocarril y 16 al norte.

El manzanero original fue con el tiempo expandiéndose en dirección a los ejes determinados por los accesos a la ciudad, que conectan a la misma con las rutas, siendo el más importante la Av. Independencia.

La acción del Estado a través de la construcción de conjuntos habitacionales, también produjo modificaciones en el trazado, generando manzanas de menores dimensiones, y con diferentes criterios en relación a la resolución de la trama circulatoria, produciendo discontinuidades, multiplicación de cruces, etc. La resultante es una trama trabada en prácticamente todos los bordes de la ciudad, sobre todo en el desborde a lo largo de los accesos principales.

La tipología dominante de manzana responde a 100m x 100m, le siguen los islotes de 100m x 40m y de otras dimensiones, pero que responden a diferentes tipologías de conjuntos habitacionales. Asimismo existen manzanas de inferiores dimensiones, como es el caso de las que son atravesadas por las diagonales, de forma triangular.

En conjunto, el total de las manzanas existentes asciende a un número de 230 unidades de las cuales 150 se encuentran fuera del trazado fundacional.

La trama vial se diferencia en tres tipos: Av. Independencia (acceso principal) de 22m de ancho, Bv. Hipólito Irigoyen de 28 m con una rambla central en toda su extensión, interrumpida por los terrenos del ferrocarril.

Fuentes : "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

El resto de las vías públicas tienen un ancho de 20m, a excepción de las calles internas de los conjuntos habitacionales.

TIERRAS FISCALES

Se observa una escasa extensión de tierras que se encuentran bajo el dominio estatal, en sus distintos niveles, Nacional, Provincial, Municipal y del IPAV.

Se observa una casi nula presencia del Estado Nacional, solo cuenta con algunas propiedades en el núcleo urbano. Cuenta con una parcela de grandes dimensiones al sur de la zona industrial, a la vera de la Ruta N° 35.

El Estado Provincial tiene presencia dentro de la planta urbana como propietario de las parcelas donde funcionan los establecimientos educativos, estos aparecen distribuidos equilibradamente dentro del área urbana, y otras donde funcionan dependencias del estado provincial.

El Municipio aparece como propietario de una importante cantidad de parcelas de dimensiones pequeñas, que se encuentran dentro del área consolidada, que por lo general coinciden con las zonas donde se ubican los complejos habitacionales. También cuenta con la titularidad de los terrenos que configuran el área prevista para instalación industrial, al este de la Ruta N° 35.

TEJIDO URBANO

Las características del tejido urbano están dadas particularmente por el predominio absoluto de las bajas alturas de edificación. Las principales diferencias se dan en relación con el grado complementario de la ocupación parcelaria,

Fuentes : "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

y el estado de la edificación.

Con referencia a las características morfológicas de la distribución de llenos y vacíos, se indican diferentes áreas, medianamente homogéneas según tejido predominante por frente de manzana, esto es: compacto, semi compacto y abierto con instancias de transición.

Dentro del área consolidada en su ocupación predomina el tejido semi compacto, producto de las características que impone sobre la edificación los usos y el parcelamiento. En el área central, los usos y las transformaciones operadas en el parcelamiento a partir de subdivisiones en parcelas más pequeñas e irregulares han dado como resultante un tejido compacto.

También es destacable que las modificaciones del trazado original y el parcelamiento realizado en el área de los conjuntos habitacionales del estado, han dado lugar a un tejido mas abierto, con dificultades de integración del corazón de manzana y con ciertos rasgos de monotonía sobre el espacio público.

Si a las características morfológicas antes descriptas se incorporan las condiciones del estado de la edificación se concluye que el mayor grado de resistencia al cambio se da en el área central, donde el tejido es compacto y el estado de la edificación es bueno. No obstante existen manzanas en la zona central, que por las condiciones del estado de la construcción en que se encuentran, podrían preverse posibilidades de renovación.

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

El servicio de desagües cloacales en la actualidad no es brindado, aunque se encuentra en la etapa de proyecto. El mismo cubrirá toda la planta urbana y se proyectó con equipos de bombeo que desagotarán la totalidad de los líquidos a la zona de tratamiento de líquidos cloacales, ubicada a la vera de la Ruta Prov. N° 102, a una distancia de 3000 m de la planta urbana.

Fuentes : "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

Con este proyecto se tiende a solucionar el problema de napas superficiales que provocan desbordes en pozos ciegos, problemas de cimientos en viviendas, deformación del pavimento, etc.

El agua corriente esta a cargo de la Cooperativa Local, cubriendo la totalidad de la planta urbana. La calidad del agua no es buena, por lo que existe una planta de agua tratada que se reparte en bidones para uso personal a toda la comunidad.

El servicio de energía eléctrica también esta a cargo de la Cooperativa Local, en el extremo Sudeste del casco fundacional posee una planta transformadora reductora de tensión.

En cuanto a los desagües pluviales hay un proyecto a corto plazo de mejoramiento de canales existentes y construcción de alcantarillas y mejoramiento de las actuales sobre las rutas.

El servicio de gas natural esta a cargo de Camuzzi Gas Pampeana. La localidad esta abastecida por un ramal del gasoducto principal de 10 pulgadas de diámetro. Las obras de extensión de red domiciliaria son realizadas por la Municipalidad.

ESTRUCTURA URBANA

Los escenarios naturales reciben el impacto que produce el hombre, mediante acciones voluntarias que los transforman. La apropiación y modificación del espacio generada por los procesos de producción social con sus dinámicas particulares modelan el medio.

La resultante de ese proceso se sintetiza mediante la construcción conceptual que se denomina Estructura Urbana y que expresa el orden estructural espacial interior del sistema urbano siendo su identificación, función esencial de su estudio de cara a la planificación y control del desarrollo urbano.

Fuentes : "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

La idea de la existencia de estructuras urbanas, supone algo mas que sistemas físicos, existe dependencia relativa del aspecto físico con respecto a la totalidad del medio social.

Los elementos constitutivos de la estructura urbana están formados por el medio físico y el medio social. En el primero se diferencia el medio natural del construido. Este ultimo incluye: parcelamiento, patrones de asentamiento, red de infraestructura, etc.

El segundo campo corresponde al medio social, representado por los actores sociales que participan de modo diferencial en el desenvolvimiento de actividades.

El Estado participa como actor social explícito, regulando la ocupación de los espacios.

La estructura urbana sintetiza las relaciones dadas en un espacio urbano considerado, entre el medio físico y las actividades desarrolladas por una formación social.

Para la comprensión de la estructura urbana es importante el análisis de la dinámica social, la subdivisión y diferenciación de la ocupación y uso del espacio, y la estructura circulatoria que representa la jerarquía e intensidad de los diversos desplazamientos que se generan en un medio urbano.

Esto implica la identificación y reconocimiento de leyes o regulaciones en la inserción de las actividades en lugares específicos del espacio, localización de áreas, densidades de ocupación, sectores sociales según ingresos.

Esto lleva a la doble consideración del espacio, como área y como distancia, que permite interpretar la renta urbana diferencial y los patrones morfológicos de las ciudades.

La estructura física que planteaba el modelo original proyectado a partir de la cuadrícula ha sido condicionada a dos factores, el ferrocarril y la traza de la Ruta 35.

Ambas cuestiones han dado como resultado que los límites prefigurados originalmente han sido distorsionados y desbordados.

Fuentes : "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

TRANSPORTE

La localidad constituye un punto estratégico de conexión entre Norte y Sur del país.

Es un importante centro de circulación de personas y mercaderías. En cuanto al transporte automotor de pasajeros se registran 90 micros diarios que conectan la localidad con distintos puntos del país.

El transporte de carga se realiza a través de camiones que constituyen una actividad relevante por la cantidad de camiones radicados y por los volúmenes transportados, especialmente productos agropecuarios.

El transporte ferroviario forma parte del ramal Rosario Bahía Blanca que pasa por la provincia.

Fuentes : "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

CARACTERIZACIÓN ESTRUCTURA SOCIAL

DIAGNOSTICO DE ACCION SOCIAL:

Vulnerabilidad y grado de pobreza en la Localidad

La localidad de Eduardo Castex ha tenido un crecimiento poblacional y edilicio importante en los últimos diez años.

Su población actual es de aproximadamente 10.000 habitantes concentrados mayoritariamente en zona urbana, mientras que la minoría se ubica en zona suburbana, entendiéndose por esta ultima denominación sección quintas y campos pequeños.

Sobre este total poblacional se desprende una franja de pobreza extrema, con marcadas necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.), que ascienden a un 8%. (Pobres Estructurales).

Además, es notorio el aumento ocasionado desde la década del '90 de nuevos pobres (12%), debido a la situación socioeconómica por la que atraviesa el país, que en el grupo repercute directamente en el aspecto laboral, detonante de necesidades básicas antes cubiertas.

No obstante a esta emergencia social, existe un 70% de la población local que corresponde a familias de clase media, caracterizada por ser un sector protegido por recursos económicos suficientes para solventar las necesidades mínimas que implican una mejor calidad de vida. Pero pese a esta mayor holgura económica, hay una incipiente disminución de satisfacciones secundarias a las que accedían fácilmente y ahora deben ajustarlas debidamente a sus ingresos.

El restante 10% del total de la población Castense, pertenece a una clase media alta, que no sufre sobresaltos económicos.

Fuentes : Secretaria de Acción Social – Municipalidad de Eduardo Castex

Secretaria de Acción Social: Mabel Fernández

Asistente Social: María Cecilia Barreiro

Población Aborigen

La población aborigen de Eduardo Castex se divide claramente en dos grupos, en el primero se encuentran los pobladores con marcada ascendencia indígena y que son oriundos de la localidad, que no se habían manifestado como tales hasta que se produce el RESURGIMIENTO o MOVIMIENTO DE REIVINDICACIÓN. El segundo, esta integrado por personas emigrantes de Colonia Emilio Mitre, impulsados por evidentes razones económicas y laborales.

Asentándose en calidad de artesanas las mujeres y desempeñando diversas tareas los hombres, imposibilita la subsistencia socioeconómica del grupo, puesto que el mercado no capta el oficio de ellos y no existe demanda de su producción. Trabajan en una pequeña casa de propiedad Municipal prestada.

El nivel de vida de esta comunidad es de carencias extremas. En lo referente al nivel de instrucción poseen Primario Completo gran parte de ellos y en pocas excepciones Nivel Terciario.

Aproximadamente hay 60 personas indígenas que son reconocidas socialmente como Agrupación Aborigen WITRU CHE.

Formación educativa general

El sistema educativo de la localidad es optimo en lo referente a la reciente implementación del EGB, 1º, 2º y 3º ciclo (22% de estudiantes). Dado que es un sistema nuevo no se pueden hacer evaluaciones de fondo que arrojen resultados concretos, porque esta en etapa experimental.

Ocurre igual en el Nivel Polimodal.

En el Nivel Terciario la afluencia de estudiantes es escasa con relación a la cantidad de habitantes (alrededor del 5%), debido a las dificultades económicas manifestadas de un gran sector de la población, que no pueden afrontar los gastos de una carrera universitaria.

Fuentes : Secretaria de Acción Social – Municipalidad de Eduardo Castex

Secretaria de Acción Social: Mabel Fernández

Asistente Social: Maria Cecilia Barreiro

Muchos de ellos son beneficiarios de becas y unos pocos privilegiados pueden acceder a completar sus estudios universitarios sin ayuda social.

Respecto a la población de mediana edad y ancianos, los niveles de conocimientos son menores. Hay Primarios Incompletos y un 3% de Analfabetos.

En lo atinente a deserción, es una franja en aumento en todos los sectores sociales, incrementado por razones económicas.

Población de personas con capacidades diferentes (discapacitados)

Del total de la población local, el 2% padece algún tipo de discapacidad.

Fuentes : Secretaria de Acción Social – Municipalidad de Eduardo Castex

Secretaria de Acción Social: Mabel Fernández

Asistente Social: Maria Cecilia Barreiro

Caracterización General el Núcleo Social

Evolución de la población de la localidad:

Durante el presente siglo, la localidad a tenido un crecimiento moderado y sostenido, debido principalmente, al proceso continuo de urbanización creciente, tanto a nivel provincial como local.

El ejido municipal, en el que la localidad de Castex es cabecera, tenía a la fecha del censo de 1991, 8029 habitantes, una superficie de 1025 Km² y una densidad poblacional de 7,8 habitantes/Km².

La tasa media de crecimiento anual de la localidad en el último periodo intercensal (1980/1991) fue de 40 por mil.

El crecimiento de población de la localidad en los dos últimos periodos intercensales, es más acelerado que el del Departamento Conhelo, la tasa media anual de crecimiento de la localidad en el periodo 1980/1991 fue de 40 por mil, mientras que la del Departamento Conhelo fue de 15,3 por mil.

Calidad de vida

El Departamento Conhelo pertenece a la Zona Sanitaria I que comprende la zona sur del mismo, y abarca las localidades de Mauricio Mayer y Winifreda.

La Zona Sanitaria II que toma la región norte del Departamento alcanzando las localidades de Conhelo, Eduardo Castex, Monte Nievas y Rucanelo.

Eduardo Castex cuenta con un establecimiento público denominado Hospital Dr. Pablo F. Lacoste con un total de ¿??? camas y un nivel de complejidad IV. Cuenta también con una Posta Sanitaria denominada Srta. Mecha sin internación y de nivel de complejidad I.

El Hospital Dr. Pablo F. Lacoste cuenta en la actualidad con instalaciones modernas que satisfacen plenamente su nivel de complejidad y tiene capacidad suficiente para absorber la totalidad de la demanda del Departamento. Las principales localidades tributarias de este establecimiento son Monte Nievas, Conhelo y Rucanelo.

Personal ocupado por el Hospital:

8 Médicos con distintas especialidades

- 2 Odontólogos
- 1 Obstetra
- 2 Bioquímicos
- 16 Auxiliares de enfermería
- 10 Administrativos
- 14 Servicios generales

Fuentes: "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

Educación:

El sistema educativo de la localidad contiene una amplia y variada oferta que va desde la existencia de dos jardines maternos privados y uno público, hasta un Instituto Terciario Público de formación en Gestión y Administración de Empresas y una sede con carreras de la Universidad Nacional de La Pampa denominada "Castex Universitaria".

Desde el sistema formal público, y dentro del trayecto mencionado, se encuentran los Jardines de Infantes Nucleados N° 10, cuatro escuelas de 1ro y 2do Ciclo de EGB (Escuela N° 44, N° 251, N° 195 y N° 227), una Unidad Educativa N° 20 para el tercer ciclo y dos colegios de educación polimodal (Manuel Belgrano y Juan H. Moran) y la Escuela para adultos N° 3 que cubre la oferta de 1er, 2do y 3er ciclo; mencionamos también la existencia del centro de formación profesional N° 1, la Misión de Cultura Rural y Doméstica, un bachillerato privado para adultos (BADA), y el apoyo profesional con sede en Eduardo Castex de un centro de apoyo escolar provincial (CAE). El impacto reciente de la reestructuración del sistema en el marco de la Reforma Educativa, este año ha llegado al segundo año del polimodal.

Fuente: Equipo Técnico P.E.P.E.C.

CARACTERIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA

DIAGNOSTICO DEL SECTOR PRODUCTIVO, COMERCIOS Y SERVICIOS

Actividad Económica

La actividad de la zona ha sido tradicionalmente agrícola - ganadera, aunque posee una historia industrial que se remonta a principios del Siglo XX.

Si se toma como referencia la Ruta Provincial No 9 existen dos Áreas diferenciadas:

- Al este: es una zona que comprende campos fértiles que se destinan a cultivos de cosecha: trigo, sorgo granífero, girasol, soja, maíz, alfalfa, centeno, avena y donde además se realiza una ganadería empresarial de engorde.
- Al oeste: abarca lo que fue el monte de calden, donde la cría, recría y actualmente el engorde ocupan un lugar predominante.

Entidades Financieras:

Hay radicadas sucursales del Banco Nación y del Banco de la Provincia de La Pampa.

Transporte:

Cuenta una flota considerable de camiones de transporte de hacienda y cargas en general que ronda los 200 vehículos. Asimismo existen cinco empresas de transporte de cargas que realizan recorridos dentro de la provincia y una empresa de transporte de cargas en general que realiza un servicio semanal con las ciudades de Buenos Aires – Rosario y VenadoTuerto.

Fuentes: "Informe Final" Universidad Nacional de Gral. San Martín

Oficina de Producción y Empleo de La Municipalidad de Eduardo Castex

Actividades comerciales y servicios:

Entre ellas pueden destacarse: acopiadores de cereales, remates feria, venta de repuestos y maquinaria agrícola, automotores, servicios para el agro, talleres de reparación de vehículos, estaciones de servicio y diversos comercios que abastecen las necesidades de la población local.

Actividad Industrial:

Castex tiene una actividad industrial que se ha venido desarrollando desde hace tiempo, con algunos establecimientos de envergadura que en su momento dieron lugar a una ocupación significativa y que hoy se encuentran cerrados o con actividad mínima, tales como una fábrica de hormigón premoldeado y una fábrica de chacinados. También existieron en la localidad dos fabricas de parquet que era producido con maderas de calden y eucaliptus, las mismas dejaron de funcionar como consecuencia de la utilización de cerámicos y mosaicos para la construcción de pisos de casas.

Hoy ningún establecimiento industrial ocupa más de 20 personas, y la actividad refleja los problemas generales por los que atraviesa la economía del país.

Entre las principales actividades puede señalarse: establecimientos metalúrgicos livianos, carpinterías, fábrica de ataúdes, extracción de miel, fábrica de ladrillos, alimentos balanceados, y otros pequeños emprendimientos.

Relaciones de las empresas:

Las empresas de la localidad se relacionan con otras empresas de la provincia y del resto del país en forma de intercambio comercial.

Fuentes: "Informe Final" Universidad Nacional de Gral. San Martín

Oficina de Producción y Empleo de La Municipalidad de Eduardo Castex

Situación de los Micro emprendimientos:

Actualmente existen en la localidad 72 micro emprendimientos otorgados por el municipio en el periodo 1997/1999, los mismos fueron entregados a través de dos programas diferentes de acuerdo al siguiente detalle:

28 correspondientes al Programa de Desarrollo Local de la Secretaria de Desarrollo Social de la Nación.

44 correspondientes al Fondo Municipal de Desarrollo

El monto total otorgado fue de \$ 270.700-

La mayoría de estos emprendimientos corresponden a actividades comerciales, que en la fecha se encuentran con problemas financieros y económicos, por lo tanto no han pagado las cuotas en tiempo y forma. Atento a esta situación se ha implementado un sistema de refinanciación para aquellos que se encuentren en actividad y un sistema de acuerdo para aquellos que no estén en actividad.

Instituciones Intermedias vinculadas al comercio y la producción

- Cámara de Industria y Comercio de Eduardo Castex
- Asociación agropecuaria
- Asociación de apicultores de Eduardo Castex

Fuentes: " Informe Final" Universidad Nacional de Gral. San Martín

Oficina de Producción y Empleo de La Municipalidad de Eduardo Castex

SINTESIS DE LA ESTRUCTURA URBANA

DIAGNOSTICO SOBRE INFRAESTRUCTURA URBANA Y SITUACION AMBIENTAL DE EDUARDO CASTEX

Eduardo Castex, al igual que la mayoría de las ciudades del Norte de la Provincia, debe su origen a la actividad agrícola y al asiento del ferrocarril. Históricamente fue adquiriendo un rol diferencial dentro de la región, como centro urbano de servicios, en especial en lo comercial y sanitario.

Por su ubicación geográfica, Eduardo Castex es paso obligado del Corredor de Integración Centro que une Buenos Aires con Mendoza y desde allí al Puerto Talcahuano en Chile.

Por tanto, las infraestructuras vial y de transporte, pasan a ser un instrumento a potencializar, en la exploración y explotación de actividades actuales y futuras, teniendo como objetivo la promoción de la Región.

Surge la necesidad de establecer las grandes orientaciones directrices de la ordenación territorial, y de lograr una decisión política que las respalde. Pero las acciones concretas deben bajar al orden municipal; allí no solo se puede ejecutar y coordinar proyectos sino también fomentar la participación de la comunidad, para asociar su capacidad creativa transformadora al nuevo espacio regional

Tanto el alumbrado público como la red de agua potable están a cargo de la Cooperativa de Electricidad y Servicios Públicos de la localidad, cubriendo todas las necesidades y brindando servicios como por ejemplo agua tratada para consumo de los abonados.

La red de gas esta a cargo de una empresa privada, Camuzzi Gas Pampeana, la obra publica la realiza el municipio y la parte privada queda a cargo de esta empresa. La mayoría de la planta urbana esta provista con este servicio, aunque han quedado anillos sin terminar producto de una falta de planificación.

Fuentes: "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

En cuanto a los desagües pluviales, se observa un déficit de capacidad de evacuación y mantenimiento de lo existente sumado al incremento considerable de las lluvias en los últimos años. Se han realizado trabajos de alcantarillado en diferentes caminos secundarios y canales de desagüe a cielo abierto, pero la capacidad se ve desbordada, sobre todo por la falta de absorción del terreno.

Las calles pavimentadas en su mayoría se encuentran muy deterioradas, ya que el asfalto cumplió su ciclo sumado a la gran cantidad de agua que contribuye en su deterioro. Actualmente se realizan trabajos de bacheo solamente ya que está previsto realizar la red cloacal.

En cuanto al entoscado actualmente hay calles en barrios para realizar, pero la prioridad es el acceso Alberdi sobre la Ruta nacional 35, que una vez que se acondicione puede utilizarse como vía alternativa para tránsito pesado y así descongestionar el acceso principal.

Es también imprescindible reubicar la Terminal de Ómnibus, ya que se encuentra en pleno centro, el transporte debe entrar 2 km. desde la ruta y produce una congestión importante ya que actualmente ingresan aproximadamente 90 colectivos diarios.

El tratamiento de efluentes cloacales se realiza mediante pozos absorbentes lo que ha incrementado un aumento del nivel de las napas debilitando la capacidad portante del terreno. Está previsto realizar la red cloacal, ya existe un proyecto del cual habría que reformular el tratamiento del líquido cloacal, ya que donde se han previsto los piletones actualmente se encuentra inundado. Si se llevara a cabo esta obra, existe la posibilidad de realizar conductos para cableado para distintos servicios, nivelación de veredas y unificación de pavimentos, también se realizaría el pavimento, pero es necesario una planificación conjunta.

Fuentes: "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

La situación ambiental se ve afectada por la ubicación equivocada de la Planta de Reciclado, ya que se encuentra próxima a la planta urbana, provocando malos olores e insectos que hacen imposible la vida al aire libre en el sector. Esta situación es producto de la falta de planificación y previsión en el momento de ubicar actividades.

En cuanto a espacios verdes, actualmente se utiliza en forma masiva el ubicado en el acceso sobre la ruta 35 y el Parque Recreativo Municipal, pero no son suficientes. Existe la posibilidad de recuperar los terrenos del ferrocarril y forestar y proveer de servicios al Parque de los Dinosaurios. En cuanto a las plazas, la idea es recuperar los terrenos baldíos como espacios verdes que puedan ser utilizados por la comunidad.

Un problema a atacar antes del verano es el tratamiento de los canales de desagüe a cielo abierto, planificar fumigaciones para evitar problemas de enfermedades.

En síntesis, el mayor déficit es la planificación de acciones a seguir y la financiación de las obras.

Fuentes: "Caracterización Urbana y Socioeconómica de Eduardo Castex" (C.F.I.)

IDENTIFICACION DE TEMAS CRITICOS

El 18 de octubre de 2000 se desarrolló un encuentro en el cual utilizando la mecánica de la metodología de planificación participativa, se detectaron algunos de los principales problemas críticos que sufre tanto la región como la localidad.

En dicha reunión se siguió el objetivo de "experimentar" con la dinámica de trabajo al interior del municipio local, es decir con participación principal de los sujetos de la estructura municipal, a fines de poder desarrollar una mirada interna que luego, con el desarrollo de los talleres comunitarios, se pudiera confrontar con las expectativas, problemáticas y propuestas emergentes de la sociedad civil. Tal confrontación permitiría arribar a consensos entre la sociedad política y civil, ambas desde su diversidad.

Tanto en dicha ocasión, como en los talleres participativos, llevados a cabo el 3,4,5 y 6 de abril de 2001 se aprovecharon los espacios de intercambio, orientados mediante consignas, para sistematizar preocupaciones diversas pero al mismo tiempo comunes en muchos puntos, acerca de la proyección socio-económica, urbana, y cultural-educativa de la localidad, como así también de ciertos componentes históricos y coyunturales que se ofrecen hoy como nuestro "punto de partida" hacia la generación de Un Plan de Desarrollo Local que opere como marco para la orientación de las políticas municipales actuales como futuras.

Las consignas que se siguieron se fueron resolviendo individualmente para agotar todas las perspectivas, y luego se organizaron mediante puestas en común en distintos ejes.

El primer paso fue indagar acerca de cual es la mirada que los presentes, entendiéndose que de alguna manera representaban la opinión de

un espectro social mas amplio, tenían de las posibilidades potenciales de nuestra Ciudad en el futuro

DESARROLLO DEL TALLER DEL 18/10/2000

Para realizar esta indagación referida a la “visión” se inicio el taller con la siguiente pregunta:

¿Cómo les gustaría ver a Castex en el 2005?,

De las diferentes opiniones surgieron las siguientes observaciones:

DESARROLLO ECONÓMICO:

La localidad debería tener mayor desarrollo agropecuario e industrial, mayor progreso económico y social, mayor oferta laboral, con forestación con fines productivos, ecológicos y saludables, todo vinculado a la vez con la posibilidad de una mayor retención de los jóvenes.

ALTERNATIVAS DE FORMACIÓN Y ORIENTACIÓN:

La localidad debería generar mas medios para la formación superior y la capacitación. Haciendo hincapié en la necesidad de contar con una mas amplia gama de orientaciones formativas en la Universidad local.

SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA:

La localidad debería tener mayor desarrollo del sector de servicios, más espacios verdes y saludables, mayor pavimentación e iluminación, mayor señalización de calles, cloacas funcionando.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:

El gobierno municipal debería llegar con mayor eficacia a todos los sectores, en la sociedad debería haber más espacios de participación genuina, por ejemplo a través de centros barriales, una dirección política cultural construida con participación comunitaria a través de la cual puedan emerger las demandas y los espacios de toma de decisiones de los distintos sectores, mayor integración social (sector norte y el resto de la localidad).

¿Cuáles son los principales problemas de la localidad?

FALTA DE RECURSOS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA:

En la localidad hay escaso desarrollo industrial, no hay fondos para obras públicas, hay un desfinanciamiento del sector productivo, inactividad del parque industrial, mala ubicación del reciclado de basura, y se suma a esto el problema de las napas freáticas superficiales.

DESEMPLEO:

En la localidad hay escasas fuentes de empleo, por lo tanto de oportunidades de proyección para los jóvenes; por otra parte podría observarse un grupo de desempleados estructurales con poca formación y actitud laboral.

FALTA DE DEMOCRACIA EN LA PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE CONOCIMIENTO:

El problema puede definirse, entre otras cosas, principalmente por la desvalorización y autovaloración negativa de algunos sectores sociales en relación a su inserción en lo laboral - productivo. Esta desvalorización podría

provocar resistencias a nuevas alternativas de producción (resistencia al cambio, incapacidad de innovar, etc.)

DEBILIDAD EN LAS ORGANIZACIONES Y EN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL:

En la localidad se observa poca participación en las distintas instituciones y en las convocatorias del municipio; a la vez se detecta una falta de organización-vinculación social e institucional.

FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS REFERENTES A LA NATALIDAD Y A LA PROCREACIÓN RESPONSABLE.

ACCESIBILIDAD A SERVICIOS DE SALUD:

Se observa la falta de algunas especialidades médicas estatales, y la necesidad de una unidad de terapia intensiva.

INUNDACIONES:

En los últimos tiempos las inundaciones en la región han afectado gravemente la economía del sector agropecuario de la localidad.

¿Cómo se manifiestan estos problemas en la localidad?

FALTA DE CULTURA Y ACTITUDES LABORAL.

Descriptor del problema: desinterés por propuestas laborales y capacitaciones laborales en sectores de bajo nivel socioeconómico. Se observó que en el 60 % de encuestas realizadas a personas con Plan Trabajar acerca de las posibilidades de hacer capacitación laboral, se respondió negativamente; y que el 50 % de las personas que trabajan en la huerta municipal, no aceptaron la propuesta de organizar un microemprendimiento.

DESFINANCIAMIENTO DEL SECTOR PRODUCTIVO PRIVADO.

Descriptor del problema: Existen nuevos emprendimientos apícolas de ingresos complementarios; hay depresión en la actividad comercial local; no hay nuevos emprendimientos agropecuarios; cae el empleo en el sector agropecuario local; hay deterioro en la infraestructura de las explotaciones; hay migración del campo a la ciudad. Hay datos censales que corroborarían estas afirmaciones.

NAPAS FREÁTICAS.

Descriptor del problema: hay desmoronamiento de pozos existentes, surgentes de agua en diferentes puntos de la localidad y rotura de pavimento. El informe de APE indica que hay napas superficiales discontinuas. Por otro lado, se toman al respecto mediciones semanales en una perforación en la zona urbana.

ESCASO DESARROLLO INDUSTRIAL.

Descriptor del problema: no hay desarrollo empresarial, hay una falta de tradición empresaria contrapuesta a una tradición de producción primaria. Se puede observar la inexistencia de fábricas, un alto índice de desempleo, e inactividad en el parque industrial.

MALA UBICACIÓN DE LA PLANTA DE RECICLADO DE BASURA.

Descriptor del problema: se generan en consecuencia malos olores en zonas urbanas, aumento de moscas. Los vecinos se quejan por este problema.

NECESIDAD DE FONDOS PARA OBRA PÚBLICA.

Descriptor del problema: hay deterioro de la infraestructura pública en general (pavimento, desagües, espacios verdes). La obra pública es escasa por problemas de financiamiento.

DESEMPLEO.

Descriptor del problema: alto nivel de desocupación. Hay mucha demanda de trabajo al municipio.

POLÍTICAS DE NATALIDAD – PROCREACIÓN RESPONSABLE.

Descriptor del problema: inexistencia de una planificación familiar, en especial en sectores vulnerables. Falta de información sobre métodos anticonceptivos. Se observan muchos embarazos adolescentes, consultas médicas cuando los embarazos ya están en estado avanzado. Por otra parte existen muchas familias numerosas.

ACCESIBILIDAD A SERVICIOS DE SALUD.

Descriptor del problema: personal profesional insuficiente para la gran demanda local. Médicos especialistas viajeros que atienden una vez cada quince días. No hay servicio de terapia intensiva ni de neonatología. Se observa una falta de especialidades médicas básicas, los casos graves requieren de traslados. Hay un aumento de solicitudes para pases libres.

PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE CONOCIMIENTOS REGULADAS POR JERARQUÍAS SOCIALES, ECONÓMICAS Y POLÍTICAS.

Descriptor del problema: Falta de participación de la gente en instituciones intermedias y en organizaciones sociales y políticas en general; Auto desvalorización de la gente al momento de expresar sus saberes y capacidades; Desconocimiento de los mecanismos de participación; Analfabetismo, deserción y repitencia en los niveles educativos formales. Se observa que los problemas comunitarios en relación a la gestión política y a las instituciones, suelen resolverse en forma individual. En las convocatorias para la conformación de equipos de trabajo, comisiones y reuniones orientadas al debate social, se observan deserciones. Ante situaciones de ingreso laboral, de acceso a servicios culturales y educativos, y de ingreso a circuitos institucionales, la gente frecuentemente manifiesta expresiones autodescalificantes.

¿Cuál serían las causas de estos problemas?

FALTA DE ACTITUDES LABORALES.

Hipotéticamente las causas podrían ser: Asistencialismo histórico; Asistencia sin contraoferta; Mano de obra no calificada sin posibilidades de capacitación; Politización del desempleo; Historia de frustraciones; Desvalorización del sujeto como activo productor.

DESFINANCIAMIENTO DEL SECTOR PRODUCTIVO PRIVADO.

Hipotéticamente las causas podrían ser: Altas tasas de interés; Competitividad en el mercado global; Producción subsidiada en otros países; Alto endeudamiento; Falta de créditos blandos; Factores climáticos y ambientales; Falta de planificación; Inaccessibilidad a la tecnología; Falta de capacitación empresarial; Falta de actitudes frente a las posibilidades de asumir riesgos derivados de los cambios en la organización del trabajo y de nuevos emprendimientos.

NAPAS FREÁTICAS.

Hipotéticamente las causas podrían ser: Falta de red cloacal; Falta de forestación; Inundaciones en la región.

ESCASO DESARROLLO INDUSTRIAL.

Hipotéticamente las causas podrían ser: Falta de infraestructura para la radicación de empresas; Falta de capacidad empresarial; Falta de legislación municipal para la radicación de industrias; Falta de inversores; Falta de estudio de desarrollo productivo.

MALA UBICACIÓN DE LA PLANTA DE RECICLADO DE BASURA.

Hipotéticamente las causas podrían ser: Falta de estudio de comercialización de productos; Falta de concientización para separar la basura por parte de la comunidad; Falta de estudio de desechos patológicos; Falta de organización para el control general de la planta.

NECESIDAD DE FONDOS PARA OBRA PÚBLICA.

Hipotéticamente las causas podrían ser: Falta de capacidad de endeudamiento; Mala aplicación de políticas.

DESEMPLEO.

Hipotéticamente las causas podrían ser: Falta de fuentes de empleo; Falta de desarrollo productivo local.

PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE CONOCIMIENTOS REGULADAS POR JERARQUÍAS SOCIALES, ECONÓMICAS Y POLÍTICAS.

Hipotéticamente las causas podrían ser: Reproducción de condiciones de vida materiales y culturales, sujeta mecanismos hegemónicos de dominación; Historias de vida con componentes de frustración; Discriminación-rechazo de sectores sociales en ciertos ámbitos; Condiciones de vida –trabajo, tiempos; No pertenencia de los espacios públicos; Contradicciones entre los saberes escolarizados y los saberes culturales de los sectores populares; Conservadurismo educativo.

ALGUNAS LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Consolidación de la Red de Apoyo Institucional Educativa.
- Generación de espacios de debate educativo-institucional.
- Generación de un sistema de “Horas de Servicio Comunitario”. Las distintas áreas nos podemos comprometer (a modo de piloto), a generar un circuito de ayuda comunitaria, rotándonos temporalmente. Podría expandirse luego a toda la comunidad, reconociendo públicamente el Municipio a quienes en grupos o individualmente certifiquen horas de ayuda comunitaria (desde limpiar una plaza hasta atender a los abuelos del asilo o a los niños de los hospitales).

- Trabajo con las instituciones intermedias y las organizaciones políticas, utilizando en principio una encuesta a modo de “disparador” de opinión, donde se expresen los siguientes ejes:
 - ¿Quién/es toman las decisiones más relevantes?
 - ¿Cuáles son los mecanismos de convocatoria instituidos?
 - ¿Cómo se informa a la gente acerca de dichos mecanismos?
 - ¿Cuáles son las estrategias internas de participación?
 - ¿Cuál es el perfil socio-económico dominante de las personas implicadas en la institución u organización?

- Promoción de comisiones barriales independientes, con organización propia. Sería interesante que el Municipio asuma una posición en la atención de problemas y reclamos, de priorización de estas organizaciones por encima de las atenciones individuales. De este modo se trabajaría el problema de la visualización de los conflictos desde posturas individualistas y no colectivas u organizativas.

- Involucramiento del personal municipal en proyectos de las diversas áreas, desde la planificación y discusión hasta la concreción.

**Desarrollo de los talleres realizados los días
3, 4, 5 y 6 de abril de 2001**

Taller : “Aspectos urbanos”

¿Cómo me gustaría ver a Eduardo Castex en el 2010?

CON UN ADECUADO SISTEMA DE DESAGÜES HÍDRICO Y CLOACAL

Los participantes anhelan ver a Eduardo Castex “sin agua”, con una red cloacal, con desagües pluviales , calles en buenas condiciones, con respeto hacia el medio ambiente y la ecología, forestado, con una correcta recolección y reciclado de residuos. En cuanto a la ubicación de la planta de reciclado de residuos la intención es re- ubicarla lejos de la planta urbana para evitar la contaminación ambiental.

FUNCIONANDO CASI COMO LA NATURALEZA (EN ARMONIA)

Debido a que en la localidad las veredas se encuentran desniveladas y con pavimentos no adecuados para las mismas, dado a que no hay una regulación en las construcciones de estas, es que surge en el taller la inquietud de veredas transitables.

Se aspira a una ciudad ordena, en el transito, en la señalización de las calles, limpia, y sobre todo con respeto de la población hacia el espacio público. Este último punto se refiere sobre todo a la actitud de los vecinos de arrojar agua en la vía pública .

CON UN REORDENAMIENTO URBANO ACORDE CON EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

En el taller surge la imperiosa necesidad de concretar un Plan de Desarrollo Urbano, para lograr una zonificación de usos de suelo, barrios ordenados y con todos los servicios, ordenando el crecimiento. Actualmente se viven en la localidad las consecuencias del crecimiento de la ciudad sin planificación.

CON MAS ESPACIOS VERDES Y CALLES ARBOLADAS

Más espacios verdes, con más plazas y calles forestadas, tanto en lo urbano como en lo suburbano.

CON VIVIENDAS INTERCONECTADAS CON REDES INFORMATICAS

SIN POLUCIÓN AEREA

Sin cableado aéreo.

CON ESPACIOS PUBLICOS MAS DESCENTRALIZADOS

¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS QUE NOS IMPIDEN HOY ESTAR COMO QUISIÉRAMOS?

Ante esta pregunta surgieron dos ramas de problemas, la primera de ellas referida a una actitud de desinterés por parte de los habitantes de participar y comprometerse para actuar en forma conjunta ante los problemas de la población.

La segunda rama de problemas se refiere a la ausencia de planificación a largo plazo, la falta de previsión en la elaboración de proyectos debido a la ausencia de un proyecto urbano, con consecuencias como: el establecimiento de barrios sin un estudio previo, polución producida por las plantas de silo que han quedado dentro del casco urbano, problemas ambientales debido a la planta de reciclado de basura y el basurero a cielo abierto, congestionamiento del tránsito en el acceso sobre la ruta nacional N° 35. Debido a las inundaciones periódicas sufridas en el último tiempo se detecta el problema de napas freáticas superficiales, desmoronamiento de los pozos absorbentes y en consecuencia la contaminación de las napas.

Taller : "Aspectos socio – económicos"

¿Cómo me gustaría ver a Eduardo Castex en lo social y económico en el 2005?

CON EL HOMBRE DIGNIFICADO A TRAVÉS DEL TRABAJO

Con trabajo y salario digno, con posibilidades laborales que faciliten la integración familiar y la dignifiquen, y con impulso de las actividades privadas que atiendan las necesidades laborales.

CON UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA

Con justicia social para todos; socialmente equitativa, educar y ayudar a que cada persona reciba lo que se merece en función social. Condiciones de vida dignas para todos.

SIN DISCRIMINACIÓN

Una ciudad ordenada sin tanta diferencia en el trato urbano.

POBLACIÓN SIN NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

Una ciudad donde todos sus miembros tengan sus necesidades básicas satisfechas y se sientan personas dignas. Vivienda y seguro social para todos.

TALLER DE DIAGNÓSTICO ECONÓMICO

Problema	Descriptor	Actores	Debilidades	Fortalezas	Amenazas	Oportunidades	Líneas de Acción
DETERIORO DE LA ECONOMIA LOCAL	FALTA DE RENTABILIDAD EN LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	MULTINACIONALES	No tiene representantes en las cámaras sectoriales locales. No tiene buena receptividad de la comunidad	Poder económico Formadores de precio Lobby	Instalación y/o radicación de multinacionales Continuidad de la recesión	P.E.P.E.C. Mejoramiento barrial a través de constructoras locales	Campañas de compra local Crear políticas asociativas
	CIERRE DE LOCALES COMERCIALES	CAMARAS SECTORIALES	Poca Participación del sector Divisiones internas Objetivos pocos claros	Diferencias en la obtención de créditos Conocimiento de la situación Poder de convocatoria	Aflosa Caída de los precios internacionales en productos primarios	Proyectos laborales nacionales Captación de créditos para la obra pública	Propicia líneas de créditos para PYMES Mejoramiento de la infraestructura
	ALTO INDICE DE ENDEUDAMIENTO EN LOS BANCOS	VECINOS	Individualismo Escasa conciencia participativa Subestimación del comercio local	Apertura a la comunidad Recursos Humanos Capacidad de gestión Conocimiento entre sí Deseo de superación Cultura del trabajo		Posibilidad de agregar valor a los productos primarios	Incentivar el agrupamiento de las instituciones intermedias para la obtención de créditos para la obra pública
							Reclamar ante las autoridades provinciales y nacionales para la instalación de

Problema	Descriptor	Actores	Debilidades	Fortalezas	Amenazas	Oportunidades	Líneas de acción
DESOCUPACIÓN	El grupo considera que llevándose adelante las líneas de acción se solucionaría en gran parte este problema						oficinas de gestión

Problema	Descriptor	Actores	Debilidades	Fortalezas	Amenazas	Oportunidades	Lineas de acción
DETERIORO DE LAS RELACIONES FAMILIARES	<u>Matrimonios separados</u>	Instituciones intermedias	Inexistencia de leyes adecuadas	Suficientes instituciones y recursos humanos del ámbito educativo	Modelos sociales	Posibilidad de acceso a programas nacionales de contención social	Búsqueda de ingresar a programas nacionales
	Actitudes violentas	Conductores, productores de radio y T.V.	Insuficiente acción policial	Existencia de instituciones intermedias	Sistema cultural		
	Problemas de conducta y aprendizaje en los hijos	Escuelas y docentes	Manipulación de menores por parte de adultos para determinados fines	Instituciones religiosas	Necesidades económicas		Campañas de concientización
SISTEMA DE SALUD DEFICIENTE		Padres e Hijos	Indiferencia de la comunidad hacia el problema	Áreas específicas en el municipio	Sobreocupación y Subocupación		
		Referentes sociales	Falta de personal idóneo	Medios de difusión			Impulsar actividades familiares
	Necesidad de trasladarse a localidades vecinas	Salud Pública		Campañas de vacunación			
	Falta de equipamiento e insumos	Hospital local		Grupos de autoayuda			
	Ausencia de especialidades medicas	Escuelas		Mayor compromiso del responsable de salud local			
		Postas sanitarias		Apoyo desde el municipio mediante áreas específicas			
		Clinicas y consultorios privados					
		Usuarios del sistemas					

ANÁLISIS D.A.F.O

TALLER DE DIAGNÓSTICO URBANO

Problema	Descriptor	Actores	Debilidades	Fortalezas	Amenazas	Oportunidades	Líneas de acción
Contaminación de las napas freáticas		Autoridades Municipales	Escasos recursos económicos Falta de decisión	Recursos Humanos Poder de decisión	Posibles precipitación pluviales.		<i>Buscar información sobre posibles líneas de crédito</i> <i>Analizar alternativas técnicas</i>
		Vecinos	Falta de conciencia Desconocimiento	Movilización Poder de presión			
			Escasos recursos económicos (algunos sectores)	Recursos económicos (algunos sectores)			
			Despreocupación Desorganización				
		COSPEC		Capacidad financiera Capacidad técnica Capacidad de cobro Capacidad organizativa Capacidad de planificación Objetivos claros			

ANÁLISIS DAFO

TALLER DE DIAGNÓSTICO URBANO

Problema	Descriptor	Actores	Debilidades	Fortalezas	Amenazas	Oportunidades	Líneas de acción
AUSENCIA DE UN PROYECTO URBANO		Autoridades municipales	Falta de recursos económicos	Existencia de un Secretaría de Obras Públicas	Crecimiento poblacional	Pueblo joven en crecimiento	Concretar el proyecto de provincia
			Falta de priorización del problema	Poder de decisión	Immigración	Estar dentro de un plan provincial	Fortalecer la actividad de la secretaria
		Vecinos	Desconocimiento de la importancia del problema	Movilización			Iniciar una campaña de concientización
			Falta de interés	Posibilidad de presión			
		Instituciones intermedias	Falta de comunicación	Poder de convocatoria			Informar a la población
			Falta de un espacio de debate / reflexión	Poder de presión			
				Posibilidad de crear un espacio para el problema			
				Posibilidad de crear conciencia			

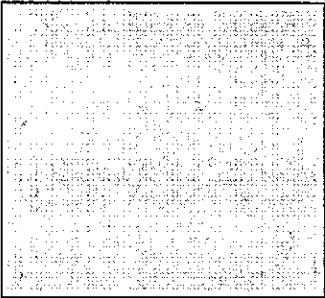
NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN CARGO	ANTIGÜEDAD EN EL CARGO	¿QUÉ SE DEBE EVITAR?	¿QUÉ DEBEMOS LOGRAR?
Maria Esther Pérez	Esuela N°227 Vicedirectora	6 años	El desorden	Dar colaboración en los puntos que consideremos útiles para el lugar
Ruben Cesan	Iglesia Comunidad Cristiana Pastor	20 años	Podemos evitar problemas si cuidamos nuestro sitio	Acordar un buen diagnostico (que sea real)
Gloria Ripi	Asoc.Damas de Beneficen Cia- Secretaria	01/05/92 continuo	El desinterés	Una participación comprometida
Nelly O.B. de Sorba	Asoc.damas de Beneficen Cia- Tesorera	01/05/92 continuo	Polémicas estériles	Unidad y participación
Alicia Lescano	Municipalidad Coordinación de educación	1 año y 4 meses	Visiones a corto plazo	Una visión integral de los temas tratados
Marta S. De Soma	Juzgado de Paz Jueza	10/12/99 continuo	Dispersión	Coherencia
Marta Bonetto	Escuela N°227 Directora	6 años	Hablar todos a la vez	Propuestas concretas
Nilda Ferrán	Sec. De Deportes Colaboradora	3/01/00	Discusiones estériles	Acciones concretas
Maria Graciela Berutto	Biblioteca Popular Vocal	5 meses	Intereses Creados Utopías	Que lo que se proponga nos sirva

Mario Pfeiffer	Periodico La Ciudad en Movimiento- Director	10 años		Falsos egos	Estrategias para el mejoramiento de la situación
Domingo Vidal	Racing Club-Fiesta del Trigo-Vocal	2 años		Conversaciones simultaneas	Ejecución de las estrategias planteadas
Delia Collado	Capilla de Lourdes Revisora de cuentas	5 años		Discusiones fuera de contexto	Tirar del carro todos juntos
Sara Shwind	Capilla de Lourdes Revisora de Cuentas	7 años		El no participar	Expresar ordenadamente nuestra opinión
Josefa Balza	Capilla de Lourdes Catequista	9 años		Interrumpir al otro	Llegar a conceptos consensuados
M.Estela Tamagnone	Vecina			No escuchar al otro	Algo constructivo o concreto
				Subestimar	Desocultar los conflictos
Ariel Bailo	Sec. De Deportes Operador Zonal	5 meses		Desorganización del trabajo	Arribar a consensos que permitan continuidad
Hugo Peinetti	Vecino			Hablar demasiado	Colaboración en lo que realizamos en grupo
Carlos Toranzo	Cámara de Comercio	2 años		Análisis vagos	Colaboración Grupal Consensuar en los temas que se traten
Celia Cornellana	Misión de Cultura N°1 Directora	20 años			

Maria del Carmen
Lucero

Colegio Juan H. Moran
Profesora/Secretaria

15 años



Consensuar estrategias
en bien de toda la
comunidad

Un proyecto viable
integrador, social
politico, educativo y de
infraestructura.

TALLER ASISTIDOS POR LOS PROFESORES

PRESENTACIÓN

CONCLUSIONES

El elevado costo de las actuaciones de tipo reactivo obliga, a las comunidades a desarrollar una política de prevención y anticipación de los problemas sociales.

La incapacidad de una ciudad para afrontar con éxito los cambios del entorno puede traducirse en un grave deterioro de su salud social y económica . La pobreza urbana, la desintegración social, causan severas tensiones que reducen la competitividad y el atractivo de las ciudades. Con el fin de paliar estas tensiones sociales, las ciudades necesitan nuevas tecnologías que ayuden a resolver los problemas sociales, es decir que provean oportunidades de empleo para minorías, y grupos marginales así como oportunidades para formar y emancipar a los ciudadanos.

La planificación estratégica basa sus conceptos en la practica empresarial y esta a su vez se nutrió de las experiencias aportadas desde el ámbito militar. La palabra estrategia viene del griego y puede definirse como el acto de conducir un ejercito hasta la presencia del enemigo y dirigir las operaciones para lograr el objetivo deseado.

La elaboración de proyectos de desarrollo comunitario deben ser interpretados como procesos que combinan instrumentos y métodos de

fomento de la participación y desarrollo de las capacidades de gestión en la totalidad del ciclo, esto es, desde el análisis de la situación, continuando por la elaboración del proyecto, su ejecución, seguimiento y evaluación de lo que se concreta.

Un proyecto estratégico ambicioso debe cumplir como mínimo dos objetivos básicos: orientar y articular aquellas acciones sectoriales que deban emprenderse desde un programa global y estimular al conjunto de la sociedad hacia la consecución de un horizonte definido.

Diagnóstico Participativo

Consecuente con lo planteado en el punto anterior, en la elaboración de un diagnóstico local o sectorial debe darse prioridad a la participación de la gente, esto significa que en primer lugar debe conocerse sus necesidades y prioridades.

Los diagnósticos tradicionales adolecen de defectos que pueden repercutir negativamente en la elaboración posterior de proyectos; en primer lugar la conformación de grupos de profesionales sin la información y vocación necesarias para comprender la importancia de las relaciones sociales en la dinámica de comunidad, sesga la información a favor de lo físico y lo cuantitativo.

No menos importante resulta el hecho de que la información obtenida es adquirida, poseída y analizada principalmente, o exclusivamente por foráneos, subestimando la capacidad de la gente para generar y aplicar conocimientos.

Afortunadamente, existe en la actualidad una conciencia más amplia respecto a la prioridad de la gente, que ha permitido desarrollar nuevos enfoques y métodos eficientes para la obtención e interpretación de datos relevantes.

No obstante, nada de esto es posible si no se despierta en la comunidad la conciencia de que la participación implica compromiso. Así como se es dueño de los logros obtenidos a través de una acción conjunta, una comunidad es también responsable, por omisión o ausencia, de los fracasos, incluso los de la gestión pública en la que no participa directamente.

ANEXO III

EL MODELO DE DESARROLLO

P. E. P. V. M.

“Plan Estratégico Participativo de Villa Maria”

Modelo de Desarrollo

MODELO DE DESARROLLO

- *OBJETIVO GENERAL.*
- *PROBLEMAS CENTRALES O NUDOS CRITICOS.*
- *ESTRATEGIAS: modo de alcanzar los objetivos a la luz de los escenarios locales.*
- *OBJETIVOS PARTICULARES: todos los problemas del árbol de problemas traducidos como objetivos*
- *IDEAS DE PROYECTOS: anticipar ideas de proyectos de la municipalidad, mixtos y privados que puedan ser incorporados al plan..*

OBJETIVO GENERAL

Villa Maria, polo de desarrollo agro-industrial, territorialmente planificada, económicamente competitiva, socialmente equitativa y solidaria, con infraestructura suficiente para su desarrollo y ambientalmente pura.

Fundamentación:

El objetivo general acentúa la aspiración de enfatizar el rol de la ciudad como polo de desarrollo del este cordobés, teniendo en cuenta la ubicación geográfica estratégica.

El desarrollo se basa en la cultura del trabajo, con capacidad organizativa para alcanzar los objetivos deseados y con la infraestructura adecuada para captar asentamiento de actividades productivas.

EJES ESTRATÉGICOS

- ❖ *Ciudad productiva y económicamente competitiva.*
- ❖ *Ciudad planificada.*
- ❖ *Ciudad sin problemas ecologicos.*
- ❖ *Ciudad solidaria y participativa.*
- ❖ *Ciudad Segura*

DESARROLLO

EJE I: "Ciudad productiva y económicamente competitiva"

Fundamentación:

Ante la actual situación económica es necesario reactivar la actividad productiva de la localidad, buscando soluciones mediante la promoción del agro y la inclusión de actividades alternativas ya que la ciudad tiene un fuerte sector comercial y de servicios.

La estratégica ubicación de la ciudad, pueden ser razones de mucho peso a la hora de incluirla entre las poblaciones más competitivas potencialmente en la provincia, en la búsqueda de

inversiones que pretenden insertarse en un mercado económico y laboral con relevancia local, regional, nacional y mundial.

OBJETIVOS PARTICULARES

- ❖ *Promover y desarrollar actividades productivas.*
- ❖ *Promover la capacitación para el desarrollo de nuevas actividades (comercio servicios, producciones alternativas,).*
- ❖ *Mejorar la infraestructura y establecer servicios para el asentamiento de nuevas actividades .*
- ❖ *Promover y desarrollar la pequeña y mediana empresa.*
- ❖ *Adecuar la accesibilidad a la localidad..*
- ❖ *Modernizar el estado municipal.*
- ❖ *Aprovechar la localización estratégica.*

EJE II: "Ciudad planificada"

Fundamentación:

Es necesario en esta instancia, poner en marcha un proceso de planificación de desarrollo urbano para orientar el crecimiento y así aprovechar eficientemente el territorio, la infraestructura, los recursos económicos y la preservación del medio ambiente asegurando una mejor calidad de vida, previendo futuros problemas.

OBJETIVOS PARTICULARES

- ❖ Llevar a cabo un proceso de planificación para la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano.*
- ❖ Garantizar la participación comunitaria para la elaboración del Diagnóstico y Pronóstico.*
- ❖ Estructurar el crecimiento urbano partiendo de parámetros que garanticen la eficiente utilización del territorio, la infraestructura, los recursos económicos y la sustentabilidad.*

- ❖ *Desarrollar una normativa flexible que acompañe los cambios que plantea la dinámica urbana.*

EJE III: "Ciudad sin problemas ecologicos"

Fundamentación:

Los problemas de salud asociados a los agentes químicos y físicos del ambiente están eminentemente generados y condicionados por un conjunto heterogéneo de elementos socioeconómicos, culturales, antropológicos, tecnológicos y sanitarios, entre otros. Es necesario analizar la relación salud - enfermedad como un fenómeno social, en el que los factores, situaciones y condiciones en el seno de la sociedad, determinan de manera importante los perfiles de salud - enfermedad que se presentan en ella.

OBJETIVOS PARTICULARES:

- ❖ *Concientizar al sector industrial y agroindustrial sobre la necesidad de no contaminar el ambiente*
- ❖ *Comprometer a la población para evitar que arroje elementos contaminantes en la vía pública.*
- ❖ *Exigir la limpieza y mantenimiento de desagües.*

- ❖ *Mantener limpia la ciudad para que la basura no se convierta en agentes contaminantes*

EJE IV: "Ciudad solidaria y participativa"

Fundamentación:

Aunque la sociedad se muestra solidaria ante una situación de emergencia, este objetivo apunta a la "solidaridad" cotidiana, a no diferenciar el trato con el otro según la posición económica, a no hacer oídos sordos de las reales necesidades del sector más carenciado.

Se hace referencia a la solidaridad relacionada estrechamente con el respeto, que implique una toma de conciencia sabiendo que los derechos propios terminan donde comienzan los derechos de los demás. Se propone una lectura solidaria que no sólo apunte a solucionar problemáticas que tengan que ver con lo económico, sino que se manifiesten en el compromiso, en el esfuerzo, en el tiempo compartido, para concientizar, formar, educar, en síntesis, mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestro pueblo. Impulsar un proceso de integración social a través de prácticas participativas, acciones solidarias, creando así una conciencia de participación y

responsabilidad en los temas que nos pertenecen. Los actores involucrados en el escenario social y económico de una localidad son artífices y partícipes de su propio destino.

OBJETIVOS PARTICULARES

- ❖ *Organizar campañas de concientización sobre el SER SOLIDARIO.*
- ❖ *Informar sobre las normas de convivencia y como respetarlas.*
- ❖ *Formar un grupo para dar o coordinar soluciones a problemas sociales (violencia, violencia familiar, adicciones).*
- ❖ *Incentivar la participación comunitaria para ejercer un control de los problemas sociales.*
- ❖ *Convocar a un grupo para crear una Comisión Local que se haga cargo del seguimiento y gestión de futuros proyectos encuadrados dentro del P.E.P.V.M.*

EJE V: "Ciudad segura"

Fundamentacion

A raíz de incremento de la inseguridad que se viene observando en todo el país y de la cual la Ciudad de Villa Maria no es ajena, se hace necesario mejorar la implementación de las medidas de seguridad existentes y la creación de nuevas metodologías de prevención

Objetivos particulares

Mejorar la eficiencia de los organismos de seguridad locales

Implementar programas de prevención y seguridad a cargo de los organismos de seguridad y de estos en complementación con los vecinos

Implementar nuevos sistemas de auto prevención por parte de los vecinos

ANEXO IV

PERFILES DE PROYECTOS

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	pag.2
CANALIZACIÓN DE AGUAS PLUVIALES.....	pag.3
PARQUE DEL FERROCARRIL.....	pag.4
ESPACIOS VERDES RECREATIVOS.....	pag.5
RED CLOACAL.....	pag.6
PROYECTO APICOLA "MIEL CASTEX".....	pag.8
PROYECTO HORTÍCOLA Y AROMÁTICOS.....	pag.10
PROYECTO JÓVENES PROFESIONALES.....	pag.12
FORESTACIÓN CASTEX 2005.....	pag.13
SEÑALIZACIÓN DE CALLES.....	pag.14
CIUDAD PLANIFICADA.....	pag.15
SEXUALIDAD INFANTIL Y ADOLESCENTE.....	pag.16
HACIA UNA CIUDAD SIN VIOLENCIA.....	pag.18
PLANTA DE RECILADO (REUBICACIÓN).....	pag.20
CONCLUSIONES.....	pag.22

INTRODUCCIÓN

El presente documento es el resultado del trabajo realizado por un grupo de ciudadanos de Eduardo Castex que participaron en las distintas etapas del P.E.P.E.C..

Quienes habiendo analizado los distintos talleres para detectar los problemas más importantes de la comunidad han llegado a la elaboración de los Perfiles de Proyectos tendientes a solucionar algunos de los mismos.

El Perfil de Proyecto tiene como finalidad determinar de que manera se puede arribar a soluciones efectivas. En los mismos se destaca cual es el problema a resolver, quienes serian los actores involucrados directa e indirectamente, quienes deberían elaborar el mismo y quienes serian los encargados de implementarlos.

Una vez elaborados estos perfiles se desarrollaran como Proyectos Definitivos y serán monitoreados por la Comisión Permanente del P.E.P.E.C..

Cabe destacar que esto es un proceso que se ha iniciado su carácter es dinámico por lo tanto esta abierto a los cambios que se susciten en la comunidad, y a las posibles soluciones que se puedan dar a los nuevos problemas.

P.E.P.E.C

PERFILES DE PROYECTOS

1. *Nombre del proyecto.*
CANALIZACIÓN DE AGUAS PLUVIALES
2. *Qué instituciones y/o personas promueven el proyecto.*
Comisión del P.E.P.E.C junto con la Municipalidad de Edo. Castex a través de la Secretaría de Obras Públicas, y el Parque Municipal.
3. *Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.*
El proyecto consiste en continuar con las obras de canalización que ya se están llevando a cabo sobre Av. Del Trabajo y Rivadavia. Se ampliará el canal de desagüe sobre la calle Rivadavia y ambas alcantarillas de la estación de trenes, también se proyectó un canal sobre la calle España en el tramo de sus últimos 400m para canalizar el agua hacia la Ruta N° 35. (se adjunta grafico)
4. *Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.*
El objetivo es evitar desbordes de canales y sus consecuencias en caso de lluvias importantes.
5. *Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.*
Una etapa ya se esta llevando a cabo, pero para implementar el proyecto en la etapa de calle España el problema es la escasez de fondos.
6. *Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.*
Fortalezas: mano de obra, maquinarias, planificación.
Debilidades: escasez de fondos.
7. *Dónde se localizaría el proyecto.*
Sobre la calle Rivadavia hasta la Ruta N° 35 y calle España.
8. *Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.*
El beneficio es para toda la comunidad de Eduardo Castex.
11. *Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.*
La municipalidad a través de la Secretaría de Obras, y el Parque Municipal conjuntamente con la Comisión del P.E.P.E.C.
12. *Qué actores deberían implementar el proyecto.*
La Municipalidad a través de Obras Públicas y Parque Municipal.

P.E.P.E.C

PERFILES DE PROYECTOS

1. *Nombre del proyecto.*

PARQUE DEL FERROCARRIL

2. *Qué instituciones y/o personas promueven el proyecto.*

Comisión del P.E.P.E.C junto con la Municipalidad de Edo. Castex a través de la Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Deportes y el Parque Municipal.

3. *Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.*

El proyecto consiste en refuncionalizar los terrenos del ferrocarril a través de equipamiento recreativo, con un circuito de salud, ciclovía, plaza de artesanos próxima al museo y casa de los aborígenes, etc. También se dotará de la iluminación necesaria y se complementarán los senderos que unen las calles Rivadavia y Martín Fierro.

4. *Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.*

El objetivo es transformar una barrera actual en un espacio para la comunidad.

5. *Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.*

La falta de fondos para implementar este proyecto es uno de los principales problemas, pero la idea es ir avanzando por etapas.

6. *Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.*

Fortalezas: mano de obra, maquinarias, planificación, gestión para conseguir financiamiento externo.

Debilidades: actualmente el municipio cuenta con otras prioridades.

7. *Dónde se localizaría el proyecto.*

En los terrenos del ferrocarril entre las calles Av. Del Trabajo y Av. De las Banderas en una primer etapa.

8. *Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.*

El beneficio es para toda la comunidad de Eduardo Castex.

11. *Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.*

La municipalidad a través de la Secretaría de Obras, Secretaría de Deportes y el Parque Municipal conjuntamente con la Comisión del P.E.P.E.C.

12. *Qué actores deberían implementar el proyecto.*

La Municipalidad a través de Obras Públicas y Parque Municipal.

P.E.P.E.C

PERFILES DE PROYECTOS

1. Nombre del proyecto.

ESPACIOS VERDES RECREATIVOS: Ampliación del Parque del Arco de Ingreso.

2. Qué instituciones y/o personas promueven el proyecto.

Comisión del P.E.P.E.C junto con la Municipalidad de Edo. Castex a través de la Secretaría de Obras Públicas y el Parque Municipal.

3. Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.

El proyecto consiste en ampliar el sector recreativo hacia el área donde actualmente se encuentra la reserva de fauna. Actualmente el espacio que se utiliza para la recreación es una franja próxima a la Ruta N° 35 con el peligro que ello implica, debido a que no hay suficiente espacio.

Los animales de la reserva serán trasladados, en el sector se construirá una barrera sobre el acceso a la localidad que consistirá en la sobre elevación del terreno con los palets de plástico reciclado como base, cubiertos por tierra y vegetación. Se complementará también con vegetación y espacios de descanso.

La fuente de ingreso se esta acondicionando por etapas, pero la intención es ponerla en funcionamiento lo antes posible.

4. Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.

El objetivo es brindar el espacio que requiere la demanda de usuarios, además de alejar a las personas que utilizan las instalaciones de la Ruta.

5. Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.

Uno de los problemas es contar con el personal y maquinaria municipal necesarios para los movimientos y relleno del terreno, debido a que hay mucha demanda.

6. Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.

Fortalezas: mano de obra, maquinarias, planificación, costo accesible.

Debilidades: existen otras prioridades.

7. Dónde se localizaría el proyecto.

En el Parque de Ingreso.

8. Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.

El beneficio es para toda la comunidad de Eduardo Castex.

11. Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.

La municipalidad a través de la Secretaría de Obras y el Parque Municipal conjuntamente con la Comisión del P.E.P.E.C.

12. Qué actores deberían implementar el proyecto.

La Municipalidad a través de Obras Públicas y Parque Municipal.

P.E.P.E.C

PERFILES DE PROYECTOS

1. Nombre del proyecto.

RED CLOACAL

2. Qué instituciones y/o personas promueven el proyecto.

Comisión del P.E.P.E.C junto con la Municipalidad de Edo. Castex a través de la Secretaría de Obras Públicas y Poder Ejecutivo.

3. Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.

El proyecto implementará una red cloacal de pequeño diámetro, basada en el transporte de líquido séptico.

Este sistema es adecuado para localidades de hasta 10000 hab. Resulta más económico que el sistema convencional porque no requiere mano de obra especializada.

El sistema esta compuesto por, una cámara que recibe los residuos cloacales y realiza la decantación y depósito de sólidos permitiendo que el líquido pase a la red; la conexión a la colectora con una válvula que impide el reflujo en caso de sobrecarga de la colectora; la colectora esta constituida por caños de PVC que se colocan a una profundidad mínima para conectar por gravedad las cámaras. (se adjunta gráfico).

4. Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.

Concretar la red cloacal y solucionar el problema de desborde, derrumbe e insuficiente absorción de los pozos negros con las consecuencias de contaminación y problemas en viviendas.

5. Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.

El principal problema es el financiamiento para llevar a cabo la obra.

6. Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.

Fortalezas: la actual gestión, que se encarga de buscar los medios para conseguir el financiamiento; la mano de obra municipal; personal capacitado en el medio para dirigir la obra.

Debilidades: conseguir financiación; dificultad de aporte económico por parte de la población .

7. Dónde se localizaría el proyecto.

En el casco urbano, se organizará por sectores.

8. Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.

El beneficio es para toda la comunidad de Eduardo Castex.

11. Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.

La municipalidad a través de la Secretaría de Obras con asesoramiento externo para resolver aspectos técnicos del nuevo sistema.

12. Qué actores deberían implementar el proyecto.

La municipalidad: realizaría el zanjeo, colocación de cañería y conexión domiciliaria.

Las cámaras sépticas las puede fabricar SIVIN (empresa local) que generaría otra fuente de trabajo.

P.E.P.E.C

PERFILES DE PROYECTOS

1. *Nombre del proyecto.*
PROYECTO APÍCOLA "MIEL CASTEX"
2. *Qué instituciones y /o personas promueven el proyecto.*
La Municipalidad de Eduardo Castex a través de la Oficina de Producción y Empleo conjuntamente con la Universidad de San Martín y la Cospec Ltda..
3. *Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.*
Desarrollar, implementar y fortalecer el sector apícola del Municipio de Castex, a partir de su análisis como un complejo interrelacionado sistémicamente. Es decir considerar las vinculaciones entre las distintas actividades a partir de un análisis totalizador.
4. *Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.*
El Proyecto contempla el crecimiento de los apicultores de Eduardo Castex y la zona en un número de 10.000 colmenas en el lapso de 4 años, con el correspondiente seguimiento y tutorías que se realizaran desde el municipio. Con esto se pretende un aumento de la producción de miel, la instalación de una planta de fraccionamiento, comercialización de insumos, producción diferenciada de miel, etc.
5. *Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.*
La falta de fondos para financiar a los productores es un de los problemas que se esta solucionando a través de distintas gestiones que realiza el municipio para poder conseguirlos.
6. *Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.*
Fortalezas: el proyecto cuenta con el apoyo de instituciones intermedias y de los apicultores locales y de la zona. Personal técnico capacitado para llevarlo adelante. El proyecto fue incluido dentro del Programa Redes del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación
Debilidades: El haber prestado cerca de \$300.000,- en micro-emprendimientos que hoy no tienen el recupero deseado impidiendo obtener mayor cantidad de fondos para el desarrollo de los apicultores
7. *Dónde se localizaría el proyecto.*
En un principio en Eduardo Castex y Monte Nievas, pero teniendo siempre como objetivo hacer de Eduardo Castex un " Polo de Desarrollo Apícola" donde converjan todos los apicultores de la zona.
8. *Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.*
El beneficio es para toda la comunidad de Eduardo Castex. Dado que el crecimiento de la apicultura traerá beneficios directos para la Cospec Ltda.. y para los comercios de la localidad.
11. *Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.*
La municipalidad a través de la Oficina de Producción y Empleo conjuntamente con la Universidad de San Martín, la Cospec Ltda. y los apicultores.
12. *Qué actores deberían implementar el proyecto.*
La Municipalidad a través de la Oficina de Producción y Empleo..

P.E.P.E.C
PERFILES DE PROYECTOS

1. Nombre del proyecto.

PROYECTO HORTÍCOLA Y AROMATICAS

2. Qué instituciones y /o personas promueven el proyecto.

La Municipalidad de Eduardo Castex a través de la Oficina de Producción y Empleo conjuntamente con la Universidad de San Martín y la Universidad Nacional de La Pampa.

3. Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.

Desarrollar un sistema de producción de hortalizas semi intensivo para abastecer en una primera etapa las necesidades de la zona de Castex. En una segunda etapa, se considera posible comercializar la producción también en otras regiones.

4. Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.

La producción de Hortalizas para ser comercializadas en la localidad y la zona y a la producción de especies aromáticas que se adapten a los suelos y climas de la región. El objetivo es poder crear un Polo Hortícola con infraestructura adecuada y poder brindar asesoramiento a todos los que deseen estar en la actividad, si se tiene en cuenta que en las cercanías de la localidad se encuentran casi 50 quintas que tiene una producción o utilización inadecuada de sus suelos, se podrían lograr volúmenes de ventas importantes para la zona..

5. Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.

Es necesario poder conseguir el financiamiento para que el CERET lleve adelante la capacitación y posterior seguimiento y tutoría.

6. Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.

Fortalezas: Contar con un Centro Tecnológico como el CERET en General Pico, para que brinde la capacitación. La localidad posee tierras improductivas que se podrían adecuar fácilmente al cultivo de hortalizas y aromáticas.

Debilidades: No poder obtener los fondos necesarios para la capacitación e instalación de invernaderos.

7. Dónde se localizaría el proyecto.

En Eduardo Castex.

8. Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.

El beneficio es para toda la comunidad de Eduardo Castex. Dado que el crecimiento de estas actividades ocuparía mano de obra y favorecería la utilización de tierras que hoy se encuentra en un estado de semi-abandono.

11. Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.

La municipalidad a través de la Oficina de Producción y Empleo conjuntamente con la Universidad de San Martín y el CERET.

12. Qué actores deberían implementar el proyecto.

La Municipalidad a través de la Oficina de Producción y Empleo..

P.E.P.E.C
PERFILES DE PROYECTOS

1. Nombre del proyecto.

PROYECTO JÓVENES PROFESIONALES

2. Qué instituciones y/o personas promueven el proyecto.

La Municipalidad de Eduardo Castex a través de la Oficina de Producción y Empleo conjuntamente con EL Ministerio DE Desarrollo Social y Medio Ambiente a través del Programa "REDES".

3. Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.

Este proyecto tiene por objetivo poder recupera a los jóvenes oriundos de la localidad, que emigran para realizar sus estudios universitarios hacia otras ciudades del país, y luego no regresan a su localidad por no contar con la posibilidad económica de instalarse en la misma. Este Proyecto les brindara esa oportunidad que será a través de créditos accesibles y que constituirán un fondo común que será utilizado año tras año para el mismo fin.

4. Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.

En un primer tramo del Proyecto se pretende la radicación en la localidad de jóvenes profesionales y por razones de presupuesto no podrá ser un numero mayor al pretendido, pero esto se ira incrementando año tras año.

5. Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.

Es necesario poder conseguir el financiamiento para lograr la radicación de todos aquellos que así lo deseen.

6. Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.
Fortalezas: Contar con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y el Programa "REDES".

Debilidades: No poder obtener los fondos necesarios para poder hacer una convocatoria más amplia.

7. Dónde se localizaría el proyecto.

En Eduardo Castex.

8. Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.

El beneficio es en forma directa para los jóvenes profesionales oriundos de la localidad pero indirectamente para toda la comunidad de Eduardo Castex, dado que la instalación de estos jóvenes en su localidad mejoraría la calidad de vida de todos los habitantes.

11. Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.

La municipalidad a través de la Oficina de Producción y Empleo .

12. Qué actores deberían implementar el proyecto.

La Municipalidad a través de la Oficina de Producción y Empleo..

P.E.P.E.C

PERFILES DE PROYECTOS

1. Nombre del proyecto.

FORESTACIÓN CASTEX 2005.

2. Qué instituciones y /o personas promueven el proyecto.

Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Eduardo Castex.

3. Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.

Es fundamental una adecuada y programada forestación, reemplazando las especies que ya cumplieron su vida útil, calles y lugares donde nunca se plantó un árbol, principalmente tomando algunas arterias con distintas especies.

4. Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.

En todo el mundo se sabe de las bondades que ofrece el árbol, como oxigenación y purificación ambiental, mejoramiento del medio ambiente en general y también cooperación en la regulación de las napas freáticas, ofreciendo a la vez una ética forestal con su presencia.

5. Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.

El tema mas preocupante es el cuidado y mantenimiento de las especies teniendo en cuenta el inadecuado proceder hacia el arbolado público por vecinos y a veces por las mismas autoridades responsables.

6. Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.

La fortaleza de este proyecto se logra con profesionales sobre el tema de Dirección de Bosques sin cargo y mano de obra del vivero municipal. La puesta en marcha debe realizarse luego del estudio previo de las especies, a la mano de obra debe darse un asesoramiento.

7. Dónde se localizaría el proyecto.

Este emprendimiento debe ser programado en todo el ejido de la ciudad de Eduardo Castex, tomando todas las arterias, plazas, espacios verdes, Ruta Provincial N°102, Ruta Nacional N° 35 y acceso Norte de la Ciudad incluyendo el Parque de la Prehistoria.

8. Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.

Sin ninguna duda este proyecto tiende a beneficiar a todos los habitantes de Castex y a aquellos que lo visiten.

11. Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.

La Dirección de Bosques juntamente con la Municipalidad a través del Vivero y la Secretaria de Obras.

12. Qué actores deberían implementar el proyecto.

La Municipalidad de Eduardo Castex y la Comisión de seguimiento del P.E.P.E.C.

P.E.P.E.C**PERFILES DE PROYECTOS**

1. *Nombre del proyecto.*

SEÑALIZACIÓN DE CALLES

2. *Qué instituciones y /o personas promueven el proyecto.*

Comisión del P.E.P.E.C junto con la Municipalidad de Edo.Castex a través de la Secretaría de Obras Públicas y el área de Juventud.

3. *Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.*

El proyecto consiste en colocar carteles con los nombres y numeración de las calles en toda la planta urbana. Los carteles tendrán un espacio para publicidad que cubriría los costos del cartel. El municipio provee la chapa con el tratamiento de base y , una empresa del medio colocará la gráfica. El área de juventud es la encargada de conseguir la publicidad visitando los comercios locales.

4. *Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.*

El objetivo es lograr que Castex esté correctamente señalado.

5. *Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.*

El único problema puede ser que no se consiga la suficiente publicidad en el medio.

6. *Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.*

Fortalezas: mano de obra y colaboración del área de juventud.

Debilidades:

7. *Dónde se localizaría el proyecto.*

En el casco urbano, se organizará por sectores.

8. *Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.*

El beneficio es para toda la comunidad de Eduardo Castex.

11. *Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.*

La municipalidad a través de la Secretaría de Obras y el Área de Juventud conjuntamente con la Comisión del P.E.P.E.C.

12. *Qué actores deberían implementar el proyecto.*

La Municipalidad a través de Obras Públicas y Área de Juventud.

P.E.P.E.C**PERFILES DE PROYECTOS**

1. Nombre del proyecto.

CIUDAD PLANIFICADA

2. Qué instituciones y /o personas promueven el proyecto.

Comisión del P.E.P.E.C junto con la Municipalidad de Edo.Castex a través de la Secretaría de Obras Públicas.

3. Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.

El proyecto consiste en llevar a cabo un estudio urbano y planificación del crecimiento.

4. Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.

El objetivo es hacer un Plan de Desarrollo y Planificación Urbana.

5. Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.

Insuficiente personal capacitado.

6. Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.

Fortalezas: Secretaría de Obras, buena relación con el Consejo de Arquitectura de La Pampa, profesionales en el medio para integrar un grupo de trabajo.

Debilidades: fondos escasos para destinar a esta actividad, no es prioridad desde el municipio.

7. Dónde se localizaría el proyecto.

En Eduardo Castex.

8. Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.

El beneficio es para toda la comunidad de Eduardo Castex y generaciones futuras.

11. Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.

La municipalidad a través de la Secretaría de Obras conjuntamente con la Comisión del P.E.P.E.C.

12. Qué actores deberían implementar el proyecto.

La Municipalidad a través de Obras Públicas, profesionales del medio que deseen integrar un equipo y el Colegio de Arquitectos de La Pampa como asesor.

P.E.P.E.C

PERFILES DE PROYECTOS

1. Nombre del proyecto.

“SEXUALIDAD INFANTIL Y ADOLESCENTE”

2. Qué instituciones y /o personas promueven el proyecto.

Secretaría de Cultura y Educación Municipal, Secretaría de Deportes, recreación y Turismo, Área de Juventud Municipal y Biblioteca Popular “San Martín”.

El Problema: habiéndonos acercado desde la gestión municipal a diversos barrios de la localidad, cuyos adolescentes en muchos casos no participan de los circuitos reconocidos como centrales de encuentro, sino constituyéndose en grupos particulares con identificación barrial, manifestaron éstos (los jóvenes), la necesidad de informarse y educarse en relación a algunos aspectos de su vida que según ellos mismos les resultan problemáticos, (por ejemplo distribución y consumo de drogas y sexualidad). Pensando en la necesidad de construir espacios que cubran estas demandas, abrimos algunas hipótesis que profundizarían el problema:

- Los jóvenes estarían desinformados respecto de la sexualidad, el cuidado del cuerpo, la responsabilidad en las elecciones de vida sociales y afectivas.
- La información necesaria se constituiría en formativa atendiendo a la diversidad ideológica y teórica con relación a la problemática.

3. Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.

Este proyecto de índole socio-educativa plantea diversas estrategias que harían posible desarrollar espacios y vínculos para la educación No Formal en el área de Educación Sexual.

4. Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.

- Construir un espacio de educación no formal destinado a favorecer a los niños y adolescentes del medio en el que se atienda a la problemática de sexualidad.
- Conocer en profundidad las demandas, inquietudes, dudas y conflictos sobre dicha problemática expresados por los adolescentes y niños.
- Integrar desde la iniciativa de distintas instituciones interesadas a especialistas en el espacio que se ofrezca, para que pudieran brindar apoyo formativo más sólido.
- Ofrecer información diversa acerca de las múltiples formas de sexualidad, en los cuales quedarían entramados los siguientes ejes: responsabilidad, planificación familiar y cuidado del cuerpo.

6. Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.

Debilidades: complejidad en el abordaje de la problemática de la sexualidad y de las distintas perspectivas, considerando los enfrentamientos ideológicos presentes en la sociedad, respecto de sus explicaciones, fundamentos y respuestas.

Fortalezas: Disponibilidad de un equipo especial de Santa Rosa para participar del proyecto.

Disponibilidad de financiamiento para concretar el proyecto (Fuente: Bloque de Diputados Provinciales del Frengen).

Predisposición positiva de todas las instituciones promotoras e implementadoras.

7. Dónde se localizaría el proyecto.

Primer encuentro con adultos: ex comedor escolar.

Encuentros posteriores con adolescentes y niños: diversos barrios de nuestra localidad donde se encuentren los focos de atención.

8. Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.

Adolescentes y niños de ambos sexos, de Eduardo Castex.

Adultos que trabajan en instituciones en vinculación con niños y adolescentes.

La sociedad en general.

11. Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.

Las dos especialistas mencionadas que vendrían a dictar los talleres de la ciudad de Santa Rosa.

Alicia Lescano.

12. Qué actores deberían implementar el proyecto.

Secretaría de Cultura y Educación Municipal, secretaría de Deportes, Recreación y Turismo, Área de Juventud, Biblioteca Popular "San Martín", Bloque de Diputados Provinciales del Fregen.

Especialistas en el tema.

Adultos participantes del primer encuentro.

P.E.P.E.C

PERFILES DE PROYECTOS

1. *Nombre del proyecto.*

HACIA UNA CIUDAD SIN VIOLENCIA

2. *Qué instituciones y/o personas promueven el proyecto.*

Secretaría de Acción Social y Juzgado de Paz.

Análisis de Contexto: la ciudad de Eduardo Castex está ubicada en el Norte de la Provincia de La Pampa, a la vera de la ruta Nacional N° 35 y distante 80 km de Santa Rosa, capital de la provincia. En los últimos años absorbió gente que migró de provincias vecinas, la mayoría de ellos sin trabajo y con carencias sociales absolutas. En la actualidad y basándonos en el último censo tiene 10000 habitantes. El 60% de los casos registrados en el Juzgado de Paz y comisaría son de Violencia en sus distintos estadios.

3. *Una breve descripción del mismo o de lo que se trata.*

Como consecuencia de la crisis socio-económica generalizada que vive el país, sumada a la pérdida de la escala de valores y a las exigencias morales de la época que vivimos se traduce directamente en la conducta de la familia, aumentando progresivamente los actos de inusual Violencia, cuyo mayor detonante son las necesidades básicas insatisfechas.

4. *Cuáles objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto.*

Las instituciones que se ven afectadas en estos casos: Gubernamentales, Educativas, salud, ONG'S visualizan la urgente necesidad de interactuar entre todos para contener y controlar estos desbordes realizado a tal fin las siguientes actividades:

- *Actuar con presteza, canalizando los casos por la vía correspondiente (Ley 1918) Ley Provincial de Violencia.*
- *Capacitar adecuadamente al Personal de las Áreas mencionadas para accionar con corrección y equilibrio y poder aportar soluciones.*
- *Difundir el alcance de la Ley, informar y asesorar sobre medidas preventivas tendientes a disminuir a la Violencia Doméstica y por ende escolar.*

5. *Cuáles son los problemas que subyacen al objetivo.*

La extrema Violencia y la falta de Seguridad Legal y Física que sufren las víctimas que sienten la impunidad en que se manejan los Victimarios motivo que causa silenciamiento de los que padecen esta Violencia.

6. *Qué fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto.*

Fortalezas: Apoyo incondicional del municipio y disposición de las distintas Secretarías, Instituciones del medio (nucleando a las comunidades Educativas, Salud, Judicial y entidades de Bien Público) dispuestas a trabajar en forma permanente – Recursos Humanos suficientes.

Debilidades: Falta de recursos económicos.

Falta de concientización de las familias y de la población, que en un 80% minimizan los hechos de la violencia "heredada" y por costumbre "asumida" como tal.

7. *Dónde se localizaría el proyecto.*

En Eduardo Castex.

8. *Quiénes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto.*

En la forma directa se beneficiarán las familias que tengan miembros que ejerzan o sufran violencia. Las Instituciones que trabajen por esta causa y la población en general que aspira a vivir sin violencia.

11. *Qué actores deberían formular acabadamente el proyecto.*

El proyecto debe ser formulado por:

- *2 médicos*
- *2 asistentes sociales*
- *Juez de Paz*
- *Autoridades Policiales*
- *Directores de Escuelas.*

12. *Qué actores deberían implementar el proyecto.*

Secretaría de Acción Social, Juzgado de Paz, Equipo de Profesionales adecuados, Institución Policial, Educativa y de Salud.

P.E.P.E.C
PERFILES DE PROYECTOS

1. Nombre del proyecto.

TRATAMIENTO DE RESIDUOS

(Reubicación de la Planta)

2. Que instituciones y/o personas promueven el proyecto:

Comisión P.E.P.E.C.

3. Una breve descripción del mismo o de lo que se trata

La situación ambiental se ve afectada por la ubicación equivocada de la Planta de Reciclado, ya que se encuentra próxima a la planta urbana, provocando malos olores e insectos que hacen imposible la vida al aire libre en el sector. Esta situación es producto de la falta de planificación y previsión en el momento de ubicar actividades.

4. Cuales objetivos se pretenden alcanzar con dicho proyecto:

- ✓ Incluir una adecuada ubicación de la Planta de Reciclado dentro del reordenamiento urbano.

5. Cuales son problemas que subyacen al objetivo:

Este proyecto sería viable con un previo plan de desarrollo urbano.

El problema principal es llegar a una conciliación con la C.O.S.P.E.C. para que efectivice el traslado.

Otro punto a tener en cuenta es que el traslado de la planta debe lograrse con el menor costo posible.

6. Que fortalezas y debilidades internas condicionarían la implementación del proyecto

Fortalezas:

- ✓ Existencia de una Secretaría de Obras Públicas.
- ✓ Interés de la Provincia en realizar el Plan de Desarrollo Urbano.

Debilidades:

- ✓ Falta de priorización del problema.
- ✓ Actitud de la C.O.S.P.E.C. de no trasladar la planta.

7. Donde se localizaría el proyecto:

En Eduardo Castex, con un estudio previo de localización.

8. Quienes se beneficiarían directa o indirectamente con la implementación del proyecto: a comunidad:

- ✓ La preservación del medio ambiente.

11. Que actores deberían formular acabadamente el proyecto:

Comisión P.E.P.E.C. junto con el Municipio (Obras Públicas y Bromatología)

12. Que actores deberían implementar el proyecto:

Municipalidad .

C.O.S.P.E.C