

Del desarrollo local al desarrollo regional

definiciones, diferencias y desafío metodológico

Año
2019

Autores
Ferrada, Elena Marilyn; Chrestia,
Mariana; De la Iglesia, Daniel; Porras,
José Alberto y Porras, Erica Marcela

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Ferrada, E. M., [et al.] (2019). *Del desarrollo local al desarrollo regional: definiciones, diferencias y desafío metodológico*. 1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras Jornadas de Desarrollo, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

“Del desarrollo local al desarrollo regional Definiciones, diferencias y desafío metodológico”

Ferrada, Elena Marilyn; Chrestia, Mariana; De la Iglesia, Daniel;
Porras, José Alberto; Porras, Erica Marcela

Resumen

En primer lugar se analiza la problemática ya clásica de la definición del concepto región, y dentro de ese marco, de la diferenciación entre lo local y lo regional. Sobre ambos temas no hay consenso en la actualidad, por lo cual se ha preferido hablar directamente de territorio. Sin embargo, al momento de implementar un proceso de desarrollo planificado sobre un territorio, la cuestión de si es local o regional no es trivial, ya que puede involucrar el empleo de distintas metodologías. En efecto, definido el entorno geográfico sobre el cual se ha decidido actuar, hay dos alternativas respecto a su naturaleza político-organizativa, que a los fines del desarrollo permitirían definirlo como local o regional. Y sí a ese desarrollo se desea conducirlo según las mejores reglas del arte, es decir a través de una planificación estratégica endógena y participativa, y conseguir las condiciones para su sostenibilidad en el tiempo hasta completar el período previsto para la realización de las actividades consensuadas, se encuentra que la metodología a aplicar en uno u otro caso debiera ser diferente. Para demostrar este punto, en el trabajo se plantean primero los principales rasgos de la metodología que fuera aplicada a un proceso de desarrollo local en un municipio del sudoeste bonaerense (metodología que puede calificarse como adecuada, ya que ese proceso, hoy en curso, completó su plan estratégico en 2015 y sigue avanzando en su tercer año de concreción continua de lo planificado). Luego se describe la situación a enfrentar en camino a realizar una tarea análoga pero cuando el territorio está compuesto por el total de Municipios que componen esa región. Las diferencias que se encuentran, y las consecuentes dificultades que surgen si se desea realizar la tarea del mismo modo, obligan a modificar la metodología, son planteadas y discutidas.

Palabras claves: Desarrollo Regional; Desarrollo Local; Metodologías

Introducción

La problemática del desarrollo territorial (DT) ha sido en las últimas décadas objeto de gran interés en el ámbito científico, lo que se refleja en una extensa bibliografía que enfoca el tema desde diferentes perspectivas (economía, geografía, sociología, etc.). En el análisis de casos específicos también se emplean las denominaciones de desarrollo local (DL), o de desarrollo regional (DR). Si bien intuitivamente las diferencias entre el uno y el otro parecen evidentes, no se ha llegado a consensuar los respectivos conceptos (Boisier, 2001; Gallicchio, 2002; Casalis, 2010). Incluso, el lenguaje popular bajo la denominación de región suele aludir, por ejemplo, al Mercosur, al NOA, o al Sudoeste Bonaerense, sin preocuparse de que la primera sea un conjunto de países, la segunda de provincias y la tercera de municipios. Para aumentar la confusión, también suele darse el nombre de región a territorios políticamente indeterminados, con fronteras difusas (v.g. la región pampeana). A pesar de ello, no se pierde la validez del concepto. Ya en 1978, Torres Bernier sostenía que:

“... es imposible tratar de definir de un modo unívoco y operativo un concepto cuya complejidad y pluralidad de enfoques es tan grande. (...) Lo cierto es que se puede afirmar sólo una cosa, que es que no existe una definición única de región y que se la puede definir de diferentes maneras, según el objetivo que se proponga en cada investigación” (pg. 147)

A pesar de todo, la cuestión de la falta de consenso sobre la definición unánime de estos procesos (DT, DL, y DR) parece no haber constituido un problema insalvable para el avance de los estudios sobre el DT (Díaz y Ascolí, 2006). Esto queda demostrado en la gran cantidad de publicaciones sobre el tema, en algunas de las cuales los autores han hecho referencia directa a este punto (Torres Bernier, 1978; Coraggio, 1989; Boisier, 1995; Boisier, 2001; Blanco, 2008; Rehren et al., 2018). En particular, se ha trabajado extensamente sobre la cuestión de la planificación estratégica del territorio, (Barroso González, 2000; Catenazzi y Reese, 2001; CIPPEC-Fundación Grupo Innova, 2005; Cotorruelo Menta, 2001; Aramayo, 2006; Fernández Güell 2007, 2016), y hoy se dispone de variada información tanto referida al estudio de casos como a las distintas metodologías propuestas para realizar adecuadamente esta tarea. Las actuales reglas del arte indicarían que para facilitar el éxito de un proceso de desarrollo en marcha, su planificación estratégica debería tener carácter endógeno y haber sido realizada en forma participativa. Estos cuidados contribuirían a que los objetivos a alcanzar sean efectivamente aquellos de la comunidad que habita el territorio, y que las actividades propuestas para alcanzarlos fueran las más adecuadas, en términos de contribuir eficazmente a resolver los problemas y/o a satisfacer los anhelos de la población.

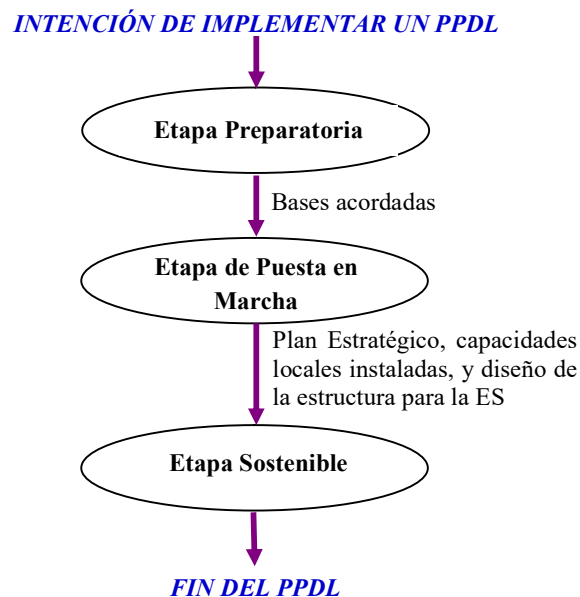
Lo local y lo regional desde la perspectiva metodológica

Es interesante detenerse en el análisis metodológico de los procesos de DT enfocándolos desde una perspectiva global rigurosa, que asuma que esos procesos sólo pueden considerarse exitosos si, en tanto que validados en forma endógena y participativa, logran concretar en tiempo y forma a todas (o al menos a la mayor parte de) las actividades planificadas (Porrás, 2013). Esta postura no permitiría considerar a un proceso como exitoso sólo porque la elaboración de su plan estratégico hubiera llegado a buen fin. Y múltiples experiencias validan la adopción de esta perspectiva: si un proceso participativo se detiene en este punto, y de lo consensuado luego se concreta nada más que lo obvio (entendiendo como tal a todo aquello que se habría realizado

aún sin planificación), en los miembros de la comunidad local queda una sensación de fracaso. No debiera esperarse otra cosa: las tareas específicas de desarrollo, o sea aquellas que hubieran aportado directamente al bienestar, finalmente no se concretaron.

Este enfoque plantea un nuevo desafío. No se trata ahora sólo de planificar bien, para lograr una selección eficiente y eficaz de las acciones y tareas a implementar en un horizonte temporal específico. También hay que conseguir que las actividades elegidas se realicen a continuación en tiempo y forma. Este punto de vista permite dividir al proceso de DT en tres etapas bien diferenciadas, como las que pueden visualizarse en el esquema de la figura 1. Allí se observan: a) Una Etapa Preparatoria, dedicada básicamente a dar adecuada forma al Convenio que da inicio de las tareas del proceso, el que debiera dejar bien claras las pautas metodológicas que lo regirán en el futuro; b) una Etapa de Puesta en Marcha, donde básicamente se realizarán las tareas de planificación estratégica del proceso y la capacitación de profesionales locales en el tema desarrollo territorial; y por último, c) una Etapa Sostenible, que comprende todo el período previsto de tiempo para la realización de las actividades planificadas. Un mayor detalle de las cuestiones involucradas en cada etapa puede encontrarse en Porras (2013).

Figura 1: Etapas del PPDL



Fuente: Porras (2013)

Es evidente que además de la aplicación de una metodología adecuada, llevar adelante un proceso de esta naturaleza exige la intervención de equipos de trabajo motivados e idóneos, capaces de cumplir adecuadamente sus respectivos roles, de los cuales al menos tres han sido reportados como esenciales. Estos son:

Promotor (P): es quien, tras la idea de poner en marcha un PPDL, asegura la provisión de recursos, tanto económicos como humanos, que requiere su funcionamiento.

Asesor Metodológico (AM) o Experto: es quien aporta su experiencia y conocimientos específicos en DL y en especial, la metodología para implementar el PPDL

Beneficiario Activo (BA): es quien, en representación de la comunidad objeto de desarrollo, participa en la elaboración del PE y en su actualización permanente, garantizando la pertinencia local de su contenido (es decir, la capacidad del PE de satisfacer anhelos y problemáticas propios de la comunidad en cuestión)

En este punto es de interés analizar cuáles serían los actores ideales para desempeñar cada uno de estos roles en un dado proceso de DL. En un trabajo dedicado a proponer una metodología diseñada con el fin de facilitar la continuidad de estos procesos, y en particular completar la Etapa Sostenible (Chrestia, Porras, Terceño y Porras, 2018, también ponencia en este I Congreso Argentino de Desarrollo Territorial) se discute en detalle este tema para el caso de un proceso de desarrollo donde el entorno geográfico de interés (territorio) es un municipio. Allí se presentan estos actores y también se plantea la conveniencia de que los mismos continúen ligados al proceso durante todo el tiempo de duración, como una condición central para lograr que se complete con éxito el horizonte temporal planteado. Para cada uno de los tres roles principales, los actores ideales que se proponen en el mencionado trabajo son:

El Gobierno Local (GL), en el rol de Promotor. Esta afirmación se basa fundamentalmente, en que el GL es quién: a) administra los recursos públicos, únicos por su naturaleza y magnitud capaces de financiar el proceso, b) fue elegido por la comunidad para que implemente el proyecto de mejoramiento y crecimiento municipal, y c) cuenta con los medios y las capacidades para gestionar, luego de la planificación, la eventual financiación y ejecución de las actividades planificadas.

La Universidad de la Región (si tuviera expertise en el tema), en el rol de Asesor Metodológico. De ser así, no sólo su desplazamiento al territorio exigiría menos recursos, sino que su conocimiento específico del ámbito geográfico de interés permitiría a sus agentes manejarse con mayor idoneidad, y hasta eventualmente evitar un gasto excesivo de tiempo y recursos en la elaboración de un diagnóstico que raramente aportará datos que los lugareños desconozcan.

Los Representantes de todas las Instituciones Locales, en el rol de Beneficiarios Activos. Las razones son varias: a) una invitación abierta a todos los miembros de la comunidad, buscando su plena participación, por distintos motivos en la práctica no resulta viable ni eficaz; b) una convocatoria limitada a personalidades destacadas de la comunidad, plantea el complejo problema de justificar cada elección y cada eventual descarte; c) los responsables institucionales han dado prueba, por el sólo hecho de serlo, de su vocación de servicio y de su disposición a trabajar para el bien común.

En este punto corresponde aclarar que, si se buscara implementar una metodología similar a la indicada para facilitar el éxito en la Etapa Sostenible, debe tenerse en cuenta que la misma sólo es válida para los casos en que el ámbito geográfico de interés es un municipio. No es aplicable en forma directa a otros territorios. Esta dificultad lleva a plantear, en primer lugar, una diferenciación entre los procesos de desarrollo local y los de desarrollo regional.

No es intención realizar aquí una discusión teórica al respecto, la cual ya ha sido abordada en el citado trabajo de Porras (2013). Las diferencias que aquí interesan se derivan fácilmente de los dos tipos de territorio de interés directo para la UPSO y el CEDETS, que resultan ser cualitativamente distintos. Estos son: el sudoeste bonaerense²², o cada uno de sus municipios²³ en forma individual, por lo que corresponde hablar de *proceso de desarrollo regional* o *proceso de desarrollo local*, respectivamente.

Habiendo definido así lo regional y lo local, ya es posible plantear las diferencias metodológicas que aparecen al trabajar en uno u otro entorno geográfico de interés, lo que se hará en el próximo apartado.

Del DL al DR, el desafío metodológico

En el caso del proceso de desarrollo territorial mencionado, que se está llevando a cabo en el Municipio de Tres Arroyos, los roles centrales fueron cubiertos por quienes ya se han definido como actores ideales. Recuérdese que según la diferenciación propuesta aquí, este proceso sería de DL. Una apretada síntesis de la evolución del PRODESTA indica que el convenio inicial que vinculó al CEDETS con el Municipio se firmó a mediados de 2013; que entre 2014 y 2015 se completó el Plan Estratégico Tres Arroyos 2015-2030; y que a la fecha se está cursando el tercer año de la denominada Etapa Sostenible (la de ejecución de las actividades planificadas), gestionada a través de una estructura participativa donde los tres actores ideales continúan interviniendo activa e ininterrumpidamente. Por estas circunstancias, la marcha del proceso podría calificarse hasta el momento como exitosa, ya que conservando un formato amplio y participativo de coordinación, articulación y ejecución, registra un grado de avance en alguna medida inédito. Por otra parte, su funcionamiento continuado a lo largo de casi cinco años, si bien no puede asegurarse que confirma, al menos sí que no invalida el supuesto de que quienes integraron e integran los roles principales del proceso sean los actores ideales entre el espectro de los disponibles.

En paralelo y a partir de que la tarea intensiva de completar el Plan Estratégico de Tres Arroyos se completó en 2015, el CEDETS instó para esa época a su línea de Desarrollo Local y Regional a comenzar a trabajar sobre la idea de un proceso de desarrollo planificado estratégico de la totalidad del sudoeste bonaerense. Además del aporte a la comunidad que se podría derivar de un trabajo a gran escala de ese tipo, se consideró que la naturaleza distinta de este territorio, al menos en lo que respecta a su división política, aportaría un nuevo enfoque y experiencias adicionales al grupo. Las actividades a realizar en esa dirección se formalizaron bajo el nombre de Programa de Crecimiento e Integración Regional (PROCIR). Se puso así en marcha una actividad que por el momento sólo responde a una iniciativa de carácter institucional del CEDETS, sin ningún compromiso adquirido con terceros, lo que otorga el tiempo necesario para completar la formación de los agentes en el tema, y para prever las acciones a realizar. Por lo tanto, después de algunas reuniones preliminares para consensuar las grandes líneas de esta nueva tarea, se abrió una etapa de búsqueda específica de trabajos sobre el tema. En general, la bibliografía remitió a casos particulares en donde, por lo general, los proyectos que abarcaban más de un municipio eran generados externamente, fomentados por la Provincia o la Nación, y/o se limitaban a impulsar un área temática determinada, es decir buscaban el desarrollo

²² El sudoeste bonaerense se asume aquí conformado por los 22 municipios que componen la Sexta Sección Electoral de la Provincia de Buenos Aires

²³ Como es el caso del Proceso de Desarrollo Estratégico Sostenible de Tres Arroyos (PRODESTA), que abarca a todo el municipio homónimo. Para mayor información ver www.prodesta.org.ar

productivo del conjunto, o el sociocultural, o el económico, o algún otro. En ningún caso se encontró referencia a experiencias realizadas en un territorio de este tipo, que hubieran tenido carácter de endógenas y participativas. A partir de esto se inició un período de análisis y discusión con el objeto de diseñar las bases de una metodología adecuada para iniciar y sostener en el tiempo a un proceso de este tipo, que se ha definido aquí como de desarrollo regional. Las posteriores reuniones internas se dedicaron a precisar el tipo de desarrollo territorial al cual se orientaría el trabajo, y se decidió comenzar trabajando en el caso más ambicioso. En otras palabras, el caso inicial a analizar sería entonces uno que tomase en cuenta los siguientes principios y condiciones:

El proceso de DR para el sudoeste no tendrá un objeto específico, sino integral, es decir que podrá extenderse a toda actividad que contribuya al bienestar del total o de una parte de los habitantes del sudoeste bonaerense.

Las actividades a realizar en el marco del PROCIR serán de naturaleza multimunicipal (deberán involucrar a dos o más municipios del sudoeste). En efecto, a cualquier actividad que tuviese como fin beneficiar en forma directa a habitantes de sólo un municipio del sudoeste, se la consideraría de naturaleza local, por lo que la misma debería plantearse en el marco de un eventual proceso de DL de ese municipio.

La promoción del proceso será endógena. En otras palabras, el DR deberá de base financiarse con recursos propios o bien ser gestionados por referentes regionales, para garantizar que las actividades seleccionadas respondan a las reales necesidades y anhelos de los mismos habitantes de la región.

El PROCIR satisfará las mejores reglas del arte, es decir que en lo posible se basará en una planificación estratégica coordinada por expertos que habitan en la misma región, y será realizada en forma participativa.

Así definido el problema se retomó la búsqueda bibliográfica, esta vez orientada con mayor precisión. Nuevamente, el resultado hasta el momento ha sido nulo. En otras palabras, no se han encontrado reportes de ninguna metodología ni de ninguna experiencia exitosa que contemple todas las características indicadas arriba. En paralelo, se avanza en la búsqueda de una metodología propia, a partir del análisis y el procesamiento de las variadas experiencias metodológicas y del conocimiento del territorio que atesoran los agentes propios, adquiridas desde los tiempos fundacionales de la Universidad Provincial del Sudoeste.

De lo actuado a la fecha se ha revelado un conjunto de dificultades y problemas nuevos. Las cuestiones más importantes que surgen de un primer análisis están relacionadas con los siguientes hechos:

No resulta evidente, como ocurría en el caso de los procesos de DL, cuáles podrían ser los actores ideales para desempeñar al menos dos de los tres roles centrales del eventual proceso de DR (el de Promotor y el de Beneficiarios Activos).

De hecho, la ausencia de un gobierno cuya función sea atender a las necesidades de la región, contando para ello con personal y recursos propios, no permite visualizar un promotor natural para el proceso, como ocurría en los casos de DL.

En consecuencia, los costos en tiempo y recursos que requeriría la realización de potenciales talleres participativos, aparecen prima facie como prohibitivos para este tipo de territorio.

Hay prácticamente ausencia de instituciones de rango regional, y las pocas existentes se encuentran asentadas en distintas localidades de la región.

La dispersión de las instituciones municipales es grande, y las grandes distancias contribuyen a que su interés por el bienestar de los habitantes de los demás distritos sea bajo o nulo

Los tres últimos puntos, sumados, hacen de momento difícil plantear un diseño realista, no ya de funcionamiento de una eventual Etapa Sostenible, sino incluso de concreción de los talleres estratégicos y operativos que requiere el paso previo de planificación de objetivos y actividades.

Esta situación objetiva ha llevado al PROCIR a la etapa actual, que es la de analizar alternativas nuevas, diferentes a lo adoptado para el DL. Esto porque no parece posible diseñar una metodología adecuada de desarrollo regional por analogía con la que se dispone de desarrollo local. La aproximación quizá no más simple, pero económicamente factible en esta instancia, pasaría por lograr primero un replanteo interno de una de las instituciones regionales de mayor peso (la Universidad). Se analiza si es posible lograr que ella considere la posibilidad de cubrir más de uno de los roles centrales, lo que en principio permitiría avanzar en la propuesta deseada de poner en marcha y más tarde sostener en el tiempo el proceso de DR.

Conclusiones

La situación actual del tema de desarrollo regional, cuando por esto se hace referencia a conjuntos de municipios (formato que constituye el entorno geográfico de interés más común de las universidades del interior de la Provincia de Buenos Aires), es que la implementación de un proceso endógeno de DR, basado en la planificación estratégica participativa, enfrenta en principio una serie de importantes dificultades. Esto quizá sea una de las principales causas de que prácticamente todos los trabajos reportados en la bibliografía se refieran a procesos de DL. Frente a esto, el CEDETS ha decidido analizar el problema y eventualmente encontrar una metodología capaz de poner en marcha y conducir el proceso a escala. Es probable que en el camino a concretar este objetivo tenga que resignar alguno de los requisitos de calidad exigibles (que el proceso sea endógeno, participativo y sostenible en el tiempo), en cuyo caso sólo se lograría un óptimo sujeto a restricciones. Sin embargo, de momento, la idea es agotar las alternativas para resolver el problema sin ninguna de esas restricciones.

Referencias bibliográficas

Aramayo, O. (2006). *Manual de planificación estratégica* (Publicación interna). Universidad de Chile, Instituto de Comunicación e Imagen.

Barroso González, M. (2000). *Planificación estratégica e instrumentos de desarrollo local: aplicación en el ámbito onubense*. Diputación Provincial de Huelva.

Blanco, J. (2008). Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. *Revista Universitaria de Geografía*, 17(1), 347-353.

Boisier, S. (1995). *Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional*

_____ (2001). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Casalis, A. (2010). *Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas*. Ponencia presentada en el Foro Regional RedMuni 2010: La Agenda del Bicentenario, Salta, Argentina.

Catenazzi, A. y Reese, E. (2001). La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. *Pobreza Urbana y Desarrollo*, N° 20. IIED-América Latina, Buenos Aires, Argentina.

Chrestia M., Porras, E., Terceño, A. y Porras, J. (2018) Innovación metodológica para lograr la sostenibilidad en un Proceso Planificado de Desarrollo Local (PPDL). Trabajo presentado en el I Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. Villa Maria, Córdoba

CIPPEC-Fundación Grupo Innova (2005). Hacia la planificación estratégica. Documentos de trabajo: Autor.

Coraggio, J. L. (1989). Los términos de la cuestión regional en América Latina. La cuestión regional en América Latina.

Cotorruelo Menta, R. (2001). Aspectos estratégicos del desarrollo local. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Ediciones Homo Sapiens.

Díaz, J., & Ascolí, F. (2006). Reflexiones sobre el desarrollo local y regional. *PROFASR. Universidad Rafael Landívar. Guatemala*

Fernández Güell, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 39(154), 621-637.

_____ (2016). *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Nueva edición revisada y aumentada. Barcelona: Editorial Reverté.

Gallicchio, E. (2002). *Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del Mercosur*. Ponencia presentada en la II Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDLCA), Guatemala.

Porras, E. (2013). *Propuesta metodológica para potenciar el desarrollo local en pequeños y medianos municipios urbano-rurales del sudoeste bonaerense*. (Tesis Doctoral), Universidad Nacional del Sur. Buenos Aires, Argentina

Rehren, A. et. al. (2018). La regionalización en un contexto de urbanización regional: desde los desafíos a las propuestas de nuevos criterios de zonificación para el caso chileno. *Revista de geografía Norte Grande*, 69:191-209pg.

Torres Bernier, E. (1978). La región como base del desarrollo regional. *Revista de estudios regionales*, (1), 135-157.