

# **CARACTERIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL INICIADOS EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - ARGENTINA**

## **Su incidencia en la cuestión ambiental y rural.**

### **RESUMEN**

En los últimos años ha surgido un debate en torno a nociones del desarrollo local y nuevos enfoques del desarrollo rural, que aparecen frecuentemente entremezclados con otros como desarrollo, endógeno, autocentrado, desarrollo sostenible o ecodesarrollo. Más que de una nueva estrategia bien definida, diferenciada y articulada, todavía se trata de la exploración y búsqueda de nuevas orientaciones, para avanzar o profundizar en el desarrollo del país que paradójicamente hay desigualdades en el grado de desarrollo y bienestar alcanzado través de un modelo con el que estas nuevas orientaciones quieren contrastarse.

En la provincia de Córdoba desde hace unos años se han comenzado a desarrollar proyectos de estas características, unos impulsados por agrupaciones de municipalidades o comunas, tal los casos del EINCOR (Que comprende a municipios del Norte de Córdoba), ADESUR (de los departamentos de Río Cuarto), y en otros casos por municipios como Villa Carlos Paz, Bell Ville, Córdoba y Unquillo, encarados en el Marco de Planificación Estratégica impulsado por la Universidad de Córdoba. Estos proyectos están en distintas etapas de su realización, algunos ya están en la ejecución de los mismos, otros en la etapa de aprobación y otros en la de formulación de los proyectos específicos.

El objetivo central de este proyecto es caracterizar los planes de desarrollo local en vigencia según su incidencia en el sector rural y en la conservación del medio ambiente, a fin aportar una nueva base de conocimientos e información que permita identificar, evaluar las nuevas alternativas, que permitan transformar estas tendencias que requieran de cambios tanto en los marcos políticos e institucionales como en los propios planteos tecnológicos en que se fundamentan los actuales proyectos.

En esta tarea las instituciones de investigación y promoción del desarrollo pueden desempeñar un papel estratégico. En nuestro caso el Departamento de Desarrollo Rural de la FCA-UNC tiene cobertura y experiencia para hacer frente a los nuevos requerimientos de información.

Palabras Claves: Caracterización, Desarrollo Local, Planificación, Ambiental, Rural, Metodología, Córdoba

# **CARACTERIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL INICIADOS EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA - ARGENTINA**

**Su incidencia en la cuestión ambiental y rural.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Para la caracterización de los programas y proyectos de desarrollo local iniciados en la Provincia de Córdoba se realizó una revisión de marcos teóricos sobre la cuestión del desarrollo, tratando de utilizar un código común para el análisis de los diversos proyectos. Así mismo, se realizó una revisión conceptual sobre la cuestión de lo que significa lo rural y lo ambiental.

Posteriormente se realizó una revisión de antecedentes del desarrollo local en Argentina y algunos antecedentes internacionales, para posteriormente entrar en el análisis de los proyectos en la Provincia de Córdoba.

Para el trabajo propiamente dicho se analizó información secundaria aportada por las distintas instituciones elaboradoras y ejecutoras de los proyectos. Posteriormente se realizaron entrevistas en profundidad a agentes de los proyectos. Sobre esa base de información se procesó la información, realizando un cuadro comparativo y, a partir de él, un análisis de tipo metodológico y conceptual.

La problemática del desarrollo y, en particular, la del desarrollo rural, ha tenido mucha influencia en las distintas políticas aplicadas en los países del tercer mundo a partir de la década del sesenta. Los modelos que mayor influencia tuvieron en dichas políticas fueron, en primer lugar, el de crecimiento, basado en la transferencia de tecnologías y capitales desde los países centrales, con el fin de lograr un ritmo elevado de acumulación medido en producto bruto por habitante. En segundo lugar el modelo de crecimiento con distribución, que plantea tener en cuenta no sólo indicadores de carácter cuantitativo sino también cualitativos, considerando variables como esperanza de vida e índice de alfabetización sumados al PBN.

La crítica a estos modelos plantea que si bien produjeron algunos avances en el crecimiento, han generado desigualdades territoriales, desequilibrios y migraciones demográficas del sector rural al urbano, problemas medioambientales y concentraciones urbanas (**Pérez Yruela y Giménez Guerrero, 1994**).

En los últimos años, han surgido nuevos enfoques como el de desarrollo autocentrado, desarrollo sostenible o ecodesarrollo, desarrollo comunitario, endógeno y local. Estos enfoques, ponen el énfasis en favorecer el desarrollo de las capacidades de crecimiento propios de cada región o localidad, asumiendo el carácter localizado de algunos factores de promoción del crecimiento (medio ambiente natural y urbano, infraestructura, capital humano y condiciones institucionales, entre otros).

## **2. MARCO TEÓRICO**

### **2.1 Desarrollo Local**

El modelo de desarrollo integral de carácter endógeno que enlaza con la tradición de planificación socioeconómica y territorial impulsada por el denominado Estado de Bienestar desde el final de la II Guerra Mundial en las democracias occidentales, ha debido adaptarse a

las nuevas circunstancias acontecidas desde mediados de los '70. En este sentido, ante las críticas de un excesivo gasto público, una gran centralización administrativa, y la caída de referentes políticos alternativos (decadencia de los países de economía planificada socialista), se encuentra un contexto novedoso caracterizado por la búsqueda de energías alternativas al petróleo; el desarrollo de Nuevas Tecnologías (en especial las relacionadas con el mundo de la Información), vinculadas habitualmente a una mayor Investigación Científica para un mejor Desarrollo Tecnológico (I+D o IDT); el abaratamiento de los medios de transporte y comunicaciones, lo que modifica el valor de las rentas de situación; y, en suma, la generalización de los procesos de globalización de la economía mundial.

Es por ello que en los proyectos de Desarrollo Local se promueve un mayor peso de la microplanificación económica, una adecuada valoración de los aspectos territoriales, una mayor importancia de los agentes locales (tanto públicos como privados), y, por supuesto, un significativo respeto medioambiental en aras de un desarrollo de carácter "sostenible", es decir, que no hipoteque los usos posteriores de los recursos naturales por parte de las generaciones venideras. Se trata, en definitiva, de compatibilizar, a escala habitualmente comarcal, el crecimiento económico con la equidad socio-territorial y la sustentabilidad ecológica, con el objetivo puesto, como regla general en nuestro entorno político y cultural, en la creación sostenida de empleo. Son conceptos que tienen sus antecedentes inmediatos en el llamado desarrollo rural o en el ecodesarrollo, pero que se han venido ampliando en el sentido que aquí se ha comentado, y que alcanzan un importante grado de éxito metodológico a raíz de la introducción de la matriz de análisis F.O.D.A., mediante la que se procura abordar las Debilidades y Fortalezas del entorno interior que se estudia, así como las Amenazas y Oportunidades que desde el exterior pesan sobre el mismo.-

## **2.2 Sobre la cuestión metodológica del desarrollo local**

Uno de los temas metodológicos más utilizados para el inicio de los programas de desarrollo local es la planificación estratégica.

- Los programas de planificación estratégica se pueden entender como una nueva opción metodológica en que se redefine la función de los municipios. Se parte del objetivo de vincular a la comunidad con el estado y las instituciones, para definir la prestación de servicios y la toma de decisiones a nivel local. Se propone que la identificación de problemas, la priorización para abordarlos y la utilización de los recursos disponibles puede ser entendida como una tarea mancomunada. A nivel conceptual, también podemos entender a estos planes como una herramienta instrumental de promoción de un proceso endógeno de desarrollo económico local, entendido éste como un proceso de transformación de la economía y de las sociedades locales que tiene como fin, mejorar las condiciones de vida de la población, mediante una acción conjunta entre los diferentes agentes socioeconómicos locales con el aprovechamiento eficiente y sustentable de los recursos con que cuenta la comunidad en cuestión, el fomento de las capacidades de desarrollo de emprendimientos productivos y la creación de un entorno innovador.
- La planificación estratégica, entendida como un medio para mejorar la gestión de los gobiernos municipales, aparece de manera contrapuesta a la modalidad desarrollada en sistemas centralizados y busca formalizar y ordenar las instancias de discusión de los asuntos locales, teniendo en cuenta la opinión de la comunidad.

- Se está convirtiendo, de manera creciente, en una herramienta de acción en conglomerados urbanos que viven cambios veloces y, procura contribuir al desarrollo de los mismos. La previsión de los cambios supone una positiva evolución, tomando en cuenta la histórica improvisación en la cuál la aparición de los problemas es el motor de las acciones a nivel municipal.
- Esta metodología permite manejar el cambio y contribuye a configurar el futuro. El plan estratégico puede constituirse en un instrumento de ayuda para la toma de decisiones, elaborado a partir del análisis de la situación actual y de la evolución previsible para la comunidad y su entorno.
- También puede definirse, de manera optimista, al plan estratégico como un proyecto colectivo de la ciudad y la gestión, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo y capaz de convertirse en un espacio de acuerdos y movilización de la ciudad.
- La fase inicial parte de un diagnóstico de la ciudad, su entorno y los distintos agentes que interactúan en él. El criterio es que el diagnóstico debe basarse en la información y los conocimientos de las personas que viven en la localidad. También debe verse reflejada en la planificación las expectativas de los actores, su visión de desarrollo y de calidad de vida. Se piensa la planificación estratégica como un plan para la acción, elaborado a partir del consenso y compromiso de los distintos agentes económicos y sociales.
- Desde el punto de vista político, ésta propuesta metodológica tiene en la participación ciudadana un acercamiento al funcionamiento democrático de los sistemas de gobierno, en que más que una función delegada en funcionarios, se trata de que la determinación de los problemas a abordar, la priorización del uso de los recursos, la ejecución de los proyectos y la evaluación, pasan también a manos de los distintos agentes participantes.

### **2.3 Procedimiento**

- La planificación estratégica propone por un lado la superación de la diferencia entre planificadores y decisores/conductores. En razón de ello, propone, desde su comienzo, involucrar los diferentes actores, y basándose en la participación lograr que aparezcan sus expectativas, temores y visiones. De ésta manera se piensa que el diagnóstico y en consecuencia la deducción de objetivos y líneas de acción contemplarán los aspectos mas significativos y se podrá identificar con mayor precisión el escenario de futuro que tienen dichos actores y su predisposición para comprometerse con dichos cambios
- Los objetivos no son determinados en función de las posibilidades inmediatas, sino mas bien de las estrategias deseables. El proceso de desarrollo estratégico comprende la formulación de la visión, el nivel de ambición y la formulación de estrategias para lograrlas. La selección de objetivos y la estrategia para lograrlos es la conjunción de momentos de análisis, capacidad de percepción y creatividad de los actores participantes.
- El método se propone favorecer el descubrimiento de los aspectos favorables del entorno, definidos como las Fortalezas y Oportunidades y a la vez las dificultades planteadas como Debilidades y Amenazas, a través de la técnica FODA (**David, 1985**).

- Sergio **Boisier (1991)**, entiende a la gestión del desarrollo regional como una tarea permanente que envuelve responsabilidades para todos los agentes y asocia esa gestión al trabajo desarrollado por los funcionarios del propio gobierno de la región y, específicamente, con las labores de quienes son responsables de generar señales e información para el resto, bajo la forma de un plan o de una estrategia de desarrollo para la región. A su vez, privilegia un enfoque sistémico que contempla la complejidad organizada de la región así como la interacción entre sus elementos constitutivos. Dice que si el propósito es alcanzar un estado de desarrollo para la región en cuestión, ello exige elaborar un proyecto político, no solamente una estrategia tal como se entiende actualmente ese concepto.
- Todo proyecto político se estructura a partir de una imagen futura de la sociedad a la cual se refiere; sin dicha imagen, no puede haber conducción social porque simplemente no se sabe a donde ir.
- Siguiendo a Boisier, entendemos a un proyecto político democrático como una planificación con elevada participación social, sin embargo es más fácil hablar de participación que ponerla en práctica. Sin en la preparación de un proyecto no van a estar todos los habitantes de la región, el grado y el nivel de decisión en la participación puede ser variable e intencionalmente manipulado.
- **Albuquerque (1997)** plantea que “en la práctica, el desarrollo económico local supone siempre la creación de institucionalidad para el fomento económico territorial; la diversificación de actividades productivas y mejora de la eficiencia productiva y competitividad de las actividades y empresas existentes; la mejora de la cualificación de los recursos humanos y del mercado de trabajo local; la promoción de nuevos emprendimientos empresariales y el mejor conocimiento del medioambiente y los recursos naturales locales.
- En la propuesta de Albuquerque surge tomar en consideración las potencialidades del desarrollo local; las acciones a emprender para configurar un “entorno innovador” territorial que ayude al surgimiento y sustentación de las iniciativas económicas locales; y las acciones necesarias para el surgimiento de actividades generadoras de desarrollo local y empleo productivo.
- Una situación actual es que la temática de los planes de desarrollo local o programas estratégicos, se han constituido en una forma de acción de los municipios, institucionalmente validada y que les permite atraer inversiones externas o solicitudes de ayuda al gobierno central. Sin embargo el método se plantea la identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas a nivel local.
- En el proceso de desarrollo económico local se reconocen cuatro dimensiones principales:
  1. Económica, en la cual los empresarios usan su capacidad para organizar sus factores productivos endógenos con adecuados niveles de eficiencia.
  2. Ambiental, que debe considerar siempre la dimensión de sustentabilidad de cualquier opción transformadora del medioambiente

3. Sociocultural, en la que los valores e instituciones sirven de base al proceso de desarrollo local.
4. Político-administrativa; en la que las políticas territoriales deben intentar crear un entorno innovador territorial favorable a la promoción del desarrollo económico local.

A nivel operativo, no se reconoce una receta única para la orientación de procesos de desarrollo económico local, **Albuquerque (1997)** menciona como aspectos a tener en cuenta:

1. Objetivos del desarrollo económico local.
2. Recursos disponibles (humanos, físicos, técnicos, económico-financieros, socioculturales, ambientales)
3. Agentes de desarrollo (administraciones públicas, agencias de desarrollo local, empresas locales, universidades, centros de investigación - desarrollo, ONGs, etc.)
4. Proceso de planificación del desarrollo económico local.

#### **2.4 El rol de los municipios en los procesos de desarrollo local**

En los procesos de desarrollo local, en general se reconoce un agente generador de la idea y dinamizador y promotor de los procesos. Sin ser una posibilidad excluyente, en la práctica éstos procesos han sido promovidos, mayoritariamente, desde administraciones comunitarias o municipales. Las razones de ésta acción las podemos relacionar con una orientación política actual por la cual se les ha asignado a los municipios una multiplicidad de funciones que superan por lejos el antiguo rol de prestación de pocos servicios públicos, sino que en el actual proceso de descentralización del estado, se le han delegado a éstos entes funciones que anteriormente realizaban los gobiernos provinciales y nacionales. Otro aspecto está referido a los procesos de democratización vividos en países del tercer mundo y a la necesidad de ir llegando a formas más participativas de acción de los gobiernos municipales.

También se reconoce la influencia de organismos financieros y de promoción internacionales que conscientes de lo limitado de los resultados de recursos invertidos en proyectos puntuales, decididos desde las autoridades municipales, ha incentivado la implementación de éstos sistemas de acción y ha condicionado en alguna medida la ayuda financiera a la implementación de programas participativos de diagnóstico y planificación estratégica. Otro aspecto a destacar es los programas de capacitación orientados a agentes públicos principalmente, algunos con carácter de postgrado universitario que sin dudas han tenido influencia en el desarrollo de ésta forma de acción.

Como planteos críticos de la ejecución de algunos programas de desarrollo local, encontramos que en algunos casos, la participación de los agentes de la comunidad ha quedado limitada a la etapa de diagnóstico y planificación y, posteriormente a la financiación de algunos programas, el accionar municipal volvió a su rutina vertical anterior, con baja participación de los beneficiarios en la ejecución y evaluación.

## 2.5 Conceptos sobre la cuestión Rural

El INDEC (1991) considera a las localidades entre 2.000 y 10.000 habitantes como asentamientos semirurales, en la medida en que comparten numerosas características con las áreas rurales circundantes. Y considera entonces a éstas como aquellas que abarcan los asentamientos de menos de 2.000 habitantes y la población dispersa.

Una corriente de la sociología considera la distinción entre lo rural y lo urbano, marcando la diferencia en base a las infraestructuras (de servicios, viales, de comunicación, etc.) y de las instituciones oficiales. Cuando una localidad no posee todas las infraestructuras e instituciones mínimas de una ciudad es considerada rural.

**Baigorri, A (1995)** dice que esta diferenciación se está diluyendo, por el avance de la globalización económica, sobre todo en los países desarrollados; sobre estas bases, no puede tener sentido una Sociología Rural y como hoy se la entiende, como resulta también carente de sentido una Sociología Urbana, diferenciada de la anterior. Precisándose por ello ya sea, una Sociología de la Urbanización (entendida ésta como proceso civilizatorio en marcha), como una Sociología de los asentamientos Humanos, lo que menos importa es el nombre, que permita una lectura global del territorio. En cuanto a la **cuestión agraria**, ésta se entiende debe ser tratada en los mismos términos que cualquier otro sector socioeconómico, tal y como existe una sociología industrial, una sociología del conocimiento, o una sociología del ocio. Pero su ámbito de estudio no puede ser ya *la sociedad rural*, porque como tal no existe, sino el colectivo de trabajadores y empleadores que conforman el sector agrario, y que no es sino uno más en cualquiera de los territorios -metropolitanos, urbanos o rurales- que tomemos como unidad de análisis.

Es decir, todo este replanteamiento no implica un cambio de objetivo, sino de enfoque. La mejora en las condiciones de vida de la población apartada de las centralidades de la urbe global, así como la conservación del *medio rural*, seguirán siendo objetivos ineludibles. Pero del mismo modo que no podemos concebir esa población como concebíamos al *campesinado*, tampoco podemos identificar el medio rural con el medio natural, como el ecosistema propio del campesinado, sino como un artificio más, una parte de la urbe global, con formas y funciones muy distintas de las consideradas tradicionalmente por la Sociología Rural. Funciones que no vienen determinadas, dictadas por la ciudad triunfante como opuesta al campo, sino que responden a las nuevas necesidades de la sociedad globalmente urbanizada.

En otros trabajos se han definido tipos de territorios, en base a los conceptos tradicionales de lo rural y lo urbano, en los que "*la tierra, cultivable o no cultivable, ha dejado de tener esa única función de producir alimentos, o en general materias primas. Nuevos factores económicos han entrado en juego, de forma que el agricultor no es sino un agente más en competencia por el uso y control de ese suelo, aunque siga siendo el que más superficie domina y administra (y esta sería quizás una de las principales diferencias entre estos territorios con los puramente urbanos y metropolitanos) (...) El problema estriba en cómo compaginar todas estas funciones con las vocacionales del territorio, esto es la agricultura y la ganadería, e incluso el mantenimiento de espacios 'vírgenes'*" (**Baigorri 1983**).

En este tipo de espacios sólo tangencialmente tienen interés y peso los tradicionales *problemas campesinos*. Las cuestiones que preocupan son ya culturalmente urbanas: la geofa-

gia (que hemos definido como "*el apetito insaciable por devorar tierra fértil*"), la banalización del paisaje, la pérdida de peso político de los agricultores, y los excedentes, son los temas característicos de las zonas agrícolas de los países ricos (**Baigorri 1992**). Pero lo importante es que esta clase de territorios son los que contienen en la actualidad a la mayor parte de la población considerada estadísticamente como rural, así como la mayor parte de la producción agropecuaria. Y si dejamos de considerarlos rurales, y nos empeñamos en mantener los presupuestos epistemológicos tradicionales de la Sociología Rural, entonces el objeto social que quedaría para esta rama de la sociología debería circunscribirse a algunos desiertos demográficos alejados, como decíamos, de las redes informacionales de la urbe global. Por ello se insiste, ya para terminar, en la necesidad de replantear sus mismos fundamentos como rama específica de la Sociología.

En este trabajo se pretende utilizar toda esta conceptualización para realizar los análisis.

## 2.6 Conceptos sobre la cuestión Ambiental

Para analizar el componente conceptual de la cuestión ambiental en este estudio es necesario revisar una serie de términos, que usualmente son usados y están estrechamente vinculados con el término ambiental. En su concepción se tomarán los conceptos en forma abreviada y lo más precisa, inherente al objetivo que ocupa este trabajo: la evaluación de proyectos de desarrollo local en relación a lo ambiental.

Un término muy usado es el *Medio Ambiente*, y este según **Gómez Orea (1988)** es el entorno vital; el conjunto de factores físico-naturales, sociales, culturales, económicos y estéticos que interactúan entre sí, con el individuo y con la comunidad en la que vive, determinando su forma, carácter, relación y supervivencia. No debe considerarse pues, como el medio envolvente del hombre, sino como algo indisociable de él, su organización y su progreso.

El *sistema medio físico-natural* está constituido por los elementos y procesos del ambiente natural tal como se encuentra en la actualidad y sus relaciones con la población. Se divide en tres subsistemas: a) medio inerte o físico propiamente dicho (aire, tierra y agua), b) Medio biótico (flora y fauna) y c) Medio perceptual (unidades de paisaje) (**Conesa - Fernández - Vítora, 1997**).

El *medio Socioeconómico* está constituido por las estructuras y condiciones sociales, histórico culturales y económicas en general, de las comunidades humanas o de la población de un área determinada.

Sobre estos diversos factores ambientales permanentemente se están realizando cambios y modificaciones por la acción del hombre. Esto lo ejecuta en forma pragmática o bien planificada. En este último caso a través de la implementación de *proyectos*, que es la formulación técnica que define o condiciona la localización o realización de planes y programas, la realización de construcciones o de otras instalaciones y obras, así como otras intervenciones en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, y la ordenación del territorio.

Este accionar implica realizar un determinado manejo y/o gestión sobre los factores ambientales. Se puede definir entonces a la *Gestión Ambiental* como el conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión relativo a la conserva-

ción, defensa, protección y mejora del Medio Ambiente, basándose en una coordinada información multidisciplinaria y en la participación ciudadana.

A partir de esta terminología en este trabajo se analiza la Gestión Ambiental que se lleva en los distintos Proyectos, determinando la importancia que se le presta a los distintos subsistemas del Medio Ambiente.

### 3. ANTECEDENTES

#### 3.1 Desarrollo local impulsado por el gobierno nacional

Desde el año 1995 hasta el año 1999, la Dirección de Desarrollo Institucional de la **Secretaría de Desarrollo Social (1999)** dependiente de la Presidencia de la Nación y Local ha llevado a cabo el Programa de Promoción del Desarrollo Local (PPDL) como una experiencia de apoyo al sector productivo. El punto de partida de la acción del programa fueron los conflictos ocurridos en el país como consecuencia del cierre de empresas, desastres climáticos, crisis estructurales, entre otras situaciones de riesgo social<sup>1</sup>.

La propuesta de trabajo del PPDL parte de la creencia de que se produce una crisis social existe un gran capital de energía disponible para el cambio. La clave radica en aplicar los recursos para conducir la tensión y la necesidad hacia logros positivos.

Según los promotores este programa “no se trata de un plan convencional de préstamos sino de un programa de desarrollo. Apunta a fortalecer la capacidad institucional de los municipios, porque son ellos en su vínculo social hacia la gente quienes detectan las necesidades, las recogen y pueden orientar la inversión social hacia el desarrollo y la consolidación de emprendimientos productivos que generen empleo”.

Los ejes son: desarrollo institucional, asistencia técnica y financiera de emprendimientos, formación de capacitadores en gestión empresarial, capacitación de líderes productivos y emprendedores, consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación de lo actuado.

Las intervenciones se realizan sobre demandas provenientes de comunidades con menos de 50 mil habitantes. Por un lado ante situaciones de riesgo social como consecuencia del desempleo o del deterioro socioeconómico. Por otro, cuando existe la propuesta de llevar adelante procesos de desarrollo económico sostenibles. En todos los casos se propone una interacción entre la nación, las provincias, los municipios y los emprendedores.

Ante la existencia de fondos disponibles en los municipios se convoca a una preselección de proyectos. En el momento de evaluar la viabilidad de los mismos se tiene en cuenta la capacidad de gestión del emprendedor y la disposición a desarrollar, fortalecer o mejorar tanto actitudes como aptitudes. Se realiza una selección, se estudian las garantías y a través de la capacitación y el asesoramiento, se termina de dar forma al proyecto de inversión definitivo para llegar al préstamo. El proceso de capacitación se continúa por un período de 18 meses.

---

<sup>1</sup> En Palpalá, Jujuy, por la privatización de Altos Hornos Zapla, en Sierra Grande; por el cierre de Ipasam, una mina de hierro, en Monte Caseros; Corrientes, por la pérdida de 7.000 has de cítricos; en Río Grande, Tierra del Fuego, por los problemas con la industrias electrónicas; en Güemes, Salta, en donde había quebrado un ingenio azucarero, por nombrar sólo algunos de los casos que cobraron mayor difusión.

El Programa prevé y lleva adelante el monitoreo de los fondos constituidos y de los préstamos otorgados, para asegurar la adecuada aplicación de los recursos asignados y evaluar la calidad de asistencia técnica y la capacitación recibida por los emprendedores.

Teniendo en cuenta las perspectivas que existen en el país para el desarrollo de la apicultura y considerando que puede convertirse en una alternativa de crecimiento para las economías regionales, que permitirá mejorar las condiciones de muchos sectores sociales postergados, el PPDL ha orientado sus esfuerzos a promover la apicultura en muchos de los fondos que se constituyen. La labor se lleva a cabo en forma conjunta con el PROAPI, proyecto creado por el INTA y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Algunos resultados en cifras:

150	Municipios asistidos técnicos y financieramente
3500	Proyectos evaluados
2500	Emprendedores capacitados
2000	Proyectos apoyados
7000	Puestos de trabajo generados y consolidados
150	Líderes productivos capacitados
200	Promotores apícolas entrenados
63	Capacitadores seleccionados y entrenados

---

Las siguientes son las provincias beneficiadas por este programa: Buenos Aires - Chaco - Chubut - Córdoba - Corrientes - Entre Ríos - Formosa - Jujuy - La Pampa - La Rioja - Mendoza - Misiones - Neuquén - Río Negro - Salta - San Juan - San Luis - Santa Cruz - Santa Fé - Santiago del Estero - Tierra del Fuego - Tucumán

### 3.2 Otras experiencias en Argentina

Las Universidades Nacionales de Quilmes (**UNQ, 1999**) y de General Sarmiento han creado un Banco de Experiencias Locales (BEL) en base al interés de establecer un sitio de referencia respecto de la problemática municipal.

En dicho banco se mencionan una serie de trabajos que se han realizado y algunos que se están implementando en la Argentina. Los tópicos sobre la cual se organizó esta base son los siguientes:

#### **Producción y Desarrollo local**

- ⇒ La formación del consorcio del CORREDOR PRODUCTIVO del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires.
- ⇒ Vinculación tecnológica y desarrollo.
- ⇒ Incubadora de empresas.
- ⇒ Polo textil lanero.
- ⇒ Creación y puesta en marcha de Agencia de Desarrollo Local.

⇒ Incubadora de empresas: programa de reciclaje de residuos urbanos: fundición de latas de aluminio.

### **Salud y acción social**

⇒ Indio Sano, una construcción comunitaria de la salud.

⇒ PRO-VI - Programa Vínculos.

⇒ Consultoría social. Diagnóstico de localidad del interior de la Provincia de Córdoba.

### **Medio ambiente, obras y servicios públicos**

⇒ PROLIM- Planta de reciclado de residuos sólidos urbanos y patológicos.

⇒ La basura: el cambio está en nosotros mismos.

⇒ TAPALIM - Planta de tratamiento de residuos sólidos.

⇒ La creación de la figura de Audiencia Pública en torno a la problemática ambiental.

⇒ Territorio, ordenamiento y gestión. El caso del COUT. Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial.

### **Administración y gestión pública**

⇒ Calidad total y sus herramientas.

⇒ Transformación en los sistemas contables, administrativos e informáticos.

⇒ Sistema de compras conjuntas.

## **3.3 El caso del Municipio de J.J. CASTELLI**

El Municipio de J.J. Castelli, es cabecera del Departamento de General Güemes, el de mayor superficie de la Provincia del Chaco, una de las más pobres del país. Este municipio comprende una población de 25.000 habitantes, el 64 % con necesidades básicas insatisfechas, una tasa de analfabetismo del 23,4 % y una tasa de mortalidad del 53 por mil. Las principales actividades económicas son el cultivo de algodón y la explotación forestal. Ambas atraviesan por un momento crítico a causa de los bajos precios y de comercialización, que ha afectado seria y directamente a las economías locales.

Frente a ello, el municipio está desarrollando el proyecto de promoción del Desarrollo Local Productivo de J.J. Castelli. A través de la asociación con distintos actores locales, provinciales y aborígenes fomentando el asociativismo, fortaleciendo el Consejo Agropecuario Forestal Zonal, creando mercados concentradores locales e intermunicipales y la profesionalización agropecuaria. A través del Programa se ha beneficiado a más de 400 familias, que lograron mejorar su standard productivo (Anexo).

El Programa, que canaliza recursos provenientes del Estado Nacional, también está trabajando con 900 familias aborígenes, que se espera obtengan la titularidad de la tierra, mejoren su productividad y alcancen mejores niveles de vida (BID, 1999; Municipalidad J.J. Castelli, 1995)

## **4. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE CÓRDOBA**

### **4.1 Introducción**

Los criterios generales para la selección de los proyectos a caracterizar en la Provincia de Córdoba están en relación al marco teórico y a los diferentes antecedentes analizados.

En primer lugar se tendrá en cuenta el trabajo realizado en Municipios (Bell Ville, Unquillo, Villa Carlos Paz y Córdoba) o agrupamiento de los mismos (ADESUR y EINCOR), que apuntan a un mejoramiento de vida de la población, que pretende potencializar y mejorar la producción de productos, bienes y servicios en base a los recursos locales; que toma como base la participación de instituciones intermedias y de la población local, y que buscan estrategias de comercialización y financiamiento.

Otro criterio importante fue seleccionar a los planes estratégicos desarrollados, aunque si bien no se mencionan como proyectos específicos de desarrollo local, en la revisión de los mismos se visualizan planteos teóricos estrechamente relacionados con esta temática.

Y como último criterio, la disponibilidad de información escrita (Planes Directores, Metodología, etc) y la factibilidad de realizar entrevistas a informantes calificados para poder realizar una evaluación en base a un soporte concreto. El caso de las experiencias de ADESUR y EINCOR se utilizó para el análisis el trabajo de investigación realizó por **Tecco (1998)** en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Para la caracterización de dichos proyectos se ha realizado una Guía (Anexo 1) a fin de tomar igual información de los mismos y poder hacer la confrontación correspondiente.

Los puntos centrales además de la cuestión ambiental y la rural, se amplía con los aspectos sociales, productivos y metodológicos de los distintos proyectos.

### **4.2 Análisis de los proyectos**

En este capítulo se realiza una síntesis de la evaluación sobre lo analizado en relación a la situación del contexto, del plan estratégico, de los metodológico, de los resultados, etc

Cabe señalar que en el siguiente análisis se ha diferenciado a los proyectos ambientales en los propiamente dichos y los indirectos. Los primeros tienen que ver con acciones tendientes a resolver por ejemplo, la problemática de los residuos y de los desagües en el caso urbano, o de erosión y drenaje en el área rural.

Los proyectos ambientales indirectos no tienen como objetivo directo incidir en la conservación del ambiente, sin embargo pueden generar impactos positivos sobre el ambiente, son por ejemplo las ecosendas.

En lo que concierne a los proyectos productivos se hace referencia a los específicamente agropecuarios.

En el análisis se básicamente se comparan los casos que implican planes de municipalidades y/o comunas, realizando relaciones generales con el Proyecto de Serrezuela por su característica puntual de mejora de la producción pecuaria.

Se puede visualizar en primera instancia que la mayoría de los planes han desarrollado programas y proyectos, y en algunos casos se desprenden subprogramas y subproyectos. En general no se ha usado una configuración similar en planificación. En la algunos casos existen programas con proyectos subordinados, en otros planes existen programas y proyectos en la misma categoría. Se evidencia en la mayoría que existen menos programas que proyectos lo que representa una cuestión lógica. En el caso de ADESUR el número de programas es mucho mayor que el de proyectos.

Existe una participación importante de instituciones en la elaboración del plan.

Características	Plan de Desarrollo Local					
	ADESUR	EINCOR	Córdoba	V.C.Paz	Unquillo	Bell Ville
Plan	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Municipios	57	83	Uno	Uno	Uno	Uno
Instituciones participantes	58	-	192	66	17	170
Nro de programas	24	-	4	8	-	4
Nro de proyectos	6	12	63	64	-	70

#### 4.3 Sobre la cuestión rural

Para analizar esta cuestión es importante tener en cuenta que aparecen distintos tipos de proyectos. Unos con un marcado acento en el desarrollo del Municipio, ya sea de un grupo de ciudades y comunas o de una sola ciudad; y otros proyectos con énfasis en la cuestión productiva agropecuaria.

Para el primero de los casos el de los entes o asociaciones de comunas y municipios, el alcance es totalmente distinto y la tipología de proyectos aquí ya aparece como mucho más claramente ligada al sector rural, básicamente hacia lo productivo agropecuario.

De acuerdo al criterio para seleccionar a los proyectos rurales ADESUR es el que más posee, con el 36,6 %, siguiéndole EINCOR con 16,6 %. Las características de los mismos es que son proyectos, en su mayoría netamente productivos, que apuntan a mejorar la cuestión de la producción agropecuaria, y otros a mejorar la infraestructura rural (mejora de caminos, de aspectos de la comunicación, comercialización y mercado, etc.) o bien a la preservación y/o conservación de los recursos naturales (manejo de cuencas y control de erosión).

Características	Plan de Desarrollo Local					
	ADESUR	EINCOR	Córdoba	V.C.Paz	Unquillo	Bell Ville
Nro Prog/proy rurales	11	2	1	1	Si	6
%	36.66	16.66	1.58	1.38		9.47

En el caso de ADESUR está claro que el planteo general de sus objetivos y, desde la visualización de sus programas y proyectos, que se plantea un desarrollo regional, donde, el aspecto de la cuestión rural, está estrechamente ligada el desarrollo de los municipios. Se destacan programas de mejoramiento de todos los sistemas productivos: agrícolas, ganaderos, fruti-hortícolas, y con la introducción de otros que apuntan a la diversificación: acuicultura, apicultura.

En el caso del EINCOR la cuestión rural aparece por el peso que tiene en las comunidades que lo conformaron inicialmente (es importante destacar que se inicio básicamente con los municipios del Noroeste de Córdoba, donde el principal sustento productivo es lo agropecuario), y que sus proyectos apuntaban en forma más puntual a un mejoramiento de las cuestiones de transformación, intercambio y comercialización de la producción.

En el segundo caso se encuentran una serie de diferencias. En el caso de los municipios individuales la cuestión rural es tomada indirectamente, aparece como consecuencia de proyectos que tienen que ver con la generación de empleo a través de actividades como viveros, granjas, o huertas orgánicas. Pero en ninguno de los casos se aborda la problemática del espacio circundante al ejido urbano, donde no están explicitados claramente los límites del municipio y las responsabilidades y alcances de las políticas locales.

Al tener en cuenta el porcentaje de proyectos ligados a lo rural, se puede ver que Córdoba, Carlos Paz y Unquillo poseen porcentajes muy bajos (entre 1,5 % y 1,3 %), a diferencia de Bell Ville que posee un 9,47 %. Esto es explicable dada la relación entre la ubicación espacial de estas ciudades y de los ingresos de sus habitantes. En los primeros casos son urbes localizadas en el centro de la provincia, sus principales fuentes de ingresos son la industria, el comercio y el turismo, y para Bell Ville lo es la producción agropecuaria y la industria ligada a este sector.

Si bien merece destacarse que los proyectos de las tres primeras ciudades tienen características bien distintas, ya que los que se presentan en Carlos Paz y en Unquillo apuntan a mejorar algunos aspectos productivos de los alrededores de la ciudad, poniendo énfasis en microemprendimientos (llevados por pobladores locales, desempleados o con otras expectativas) ligadas a granjas ecológicas, huertas o sistemas intensivos, pero siempre muy ligados a la cuestión urbana. El caso de la ciudad de Córdoba aborda un proyecto de un alcance mayor y que tiene que ver directamente con productores frutihortícolas del cinturón verde de la provincia a través del proyecto “MEFRUCOR”.

Evidentemente, para el tercer caso los emprendimientos son netamente rurales, ya que el proyecto es netamente productivo, pretende mejorar los sistema caprinos y contribuir al mejoramiento de la producción, aunque se visualiza que del mismo se han derivado otros proyectos de índole social (organización, comunicación, etc.) lo que revela la necesidad de integración, ya que es imposible mejorar la calidad de vida de los pobladores abarcando sólo un aspecto, el productivo.

#### **4.4 Sobre la cuestión ambiental**

Se puede analizar, en base al marco teórico presentado, que en todos los casos aparece este tema. En General se lo asocia básicamente a los siguientes temas: Cloacas, Basureros y tratamiento para los Residuos Sólidos Urbanos y parquización (con algunas variantes: paseos, ecosendas, forestación, etc.). No se visualiza la cuestión de la gestión ambiental como una

cuestión más compleja. No se manifiestan, tampoco, inquietudes que consideren aspectos paisajísticos tanto en la consideración de los proyectos relacionados, como en los demás proyectos.

El porcentaje de programas y/o proyectos que toman cuestiones ambientales propiamente dichas se puede visualizar que están entre el 10% y el 15%, siendo este mayor valor para la ciudad de Villa Carlos Paz. Estos valores son significativos, ya que demuestran la importancia que está adquiriendo este tema en las comunidades.

Características	Plan de Desarrollo Local					
	ADESUR	EINCOR	Córdoba	V.C.Paz	Unquillo	Bell Ville
Nro Prog/ Proy Ambientales ppd	3	-	7	11	Si	9
%	10	--	11	15.27		12.85
Nro Prog/ Proy Amb. Indirec.	-	-	10	5	-	5
%	-	-	11.87	6.94		7.14
Participación de ONGs ambientalistas	Escaso	Nula	Alta	Alto	Bajo	
Rol de la Universidad	Organizador	Asesor de proyectos puntuales. Convenio con UNC reciente	Participante	Asesor	Asesor	Asesor

Ahora, cuando se analiza el tipo de proyectos presentados, la mayoría pone énfasis en la temática de resolución sobre el tratamiento de los residuos, que no es un tema menor: tratamientos cloacales, residuos sólidos (basura), reciclaje. Éstos, básicamente planteados en los proyectos de municipios individuales no son tenidos en cuenta por el EINCOR.

La cuestión ambiental, en ADESUR, está estrechamente ligada a la cuestión agropecuaria, y la aborda a través de un Programa de Ordenamiento Territorial que es la base para la organización y la planificación de todas las otras alternativas productivas planteadas en los diversos programas. Previo a este estudio, plantean también dos proyectos ambientales de mejoramiento de los recursos naturales (Control de la erosión hídrica y manejo de la cuenca hídrica) que se basan en problemas acuciantes actualmente y que se vienen investigando en las últimas dos décadas.

Es importante destacar, en este caso, el rol de la Universidad Nacional de Río Cuarto, ya que su participación en la región en las últimas décadas ha permitido orientar y direccionar este plan hacia estas cuestiones planteadas.

En los otros casos la cuestión ambiental es tomada en forma aislada, más bien como respuestas a planteos de ONGs o particulares y no se visualiza una cuestión de visión más general. Es cierto que en el caso de la ciudad de Córdoba se ha desarrollado un Plan de Ordenamiento Urbano, que ha puesto más el énfasis en la cuestión espacial arquitectónica, combinando en forma más tangencial la cuestión ambiental.

Si se revisan todos los proyectos desde la perspectiva de los impactos que pueden generar, se pueden visualizar también numerosos programas y/o proyectos que tendrán incidencias ambientales positivas (no se ha analizado la situación inversa, la de los efectos negativos ambientales).

Desde esta perspectiva se observa una cantidad de entre 7 y 12 % que aparecen con estas características.

El rol de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas tiene importancia en la aparición de la temática y las características de la definición de los proyectos. También es importante tener en cuenta el rol de la universidad, en los distintos enfoques de trabajo, holístico, biologicista, ecologista, etc.

#### 4.5 Sobre la cuestión metodológica

En el siguiente cuadro se comparan una serie de cuestiones que permiten analizar distintas instancias metodológicas.

Características	Plan de Desarrollo Local					
	ADESUR	EINCOR	Córdoba	V.C.Paz	Unquillo	Bell Ville
Espacio de Concertación	Si	Entre intendentes	Si	Relativo	Relativo	Relativo
Diagnóstico	Si	No	Si	Si	Si	Si
Elaboración el Plan	Si	No	Si	Si	Si	Si
Ejecución	Inicio	Inicio	Desarrollo	Inicio	Inicio	Inicio
Evaluación	No	No	Parcial	Parcial	No	
Rol de la Universidad	Organizador	Asesor de proyectos puntuales. Convenio con UNC reciente	Participante	Asesor	Asesor	Asesor
Participación de productores agropecuarios	Alto	Muy bajo	Del cinturón verde	Nulo	Bajo	
Participación de ONGs ambientalistas	Escaso	Nula	Alta	Alto	Bajo	
Toma de decisiones			Vertical	Horizontal primera etapa	Vertical	
Metodología			Participación en diagnóstico y Planificación	Participación en diagnóstico y Planificación	Participación en diagnóstico	Participación en diagnóstico y Planificación

Se puede visualizar que en la mayoría de los proyectos se ha implementado la metodología del Plan estratégico, que consta de una serie de etapas: Diagnóstico, Elaboración del Modelo de Desarrollo y de la Agenda de Programas y Proyectos.

En esta etapa, en la mayoría de los casos se realizó, a través de un espacio de concertación, con la participación de las distintas instituciones intermedias de la comuna. También existió participación de particulares. En relación a la participación de autoridades, han partici-

pado miembros del gobierno (secretarios y subsecretarios), también concejales e intendentes, pero en forma diferencial en los distintos proyectos.

De los resultados del estudio se observa que de los 6 casos analizados, 4 se tratan de planes estratégicos delineados para una jurisdicción municipal. Los otros 2 casos corresponden a planes delineados por grupos de municipios y/o comunas donde el enfoque se corresponde a un esbozo de programa de desarrollo regional.

Se observa una marcada diferencia en el número de proyectos surgidos de los planes estratégicos monomunicipales con respecto a los multimunicipales. Este hecho se debe a que a nivel individual se encarán numerosos proyectos relativamente puntuales, muchos de ellos de mejoras de servicios, en cambio, en el caso de los programas a nivel de los entes intercomunales, el número menor se debe a que abarcan problemas comunes, de índole regional, y que dada su magnitud, son de más difícil operacionalización.

La relación entre los programas o proyectos ejecutados/planificados, en general, ha sido baja, sobre todo los referidos al ámbito del municipio. En algunos casos (Carlos Paz, Córdoba) se han tomado algunos puntos o proyectos y se los ha implementado en forma aislada fuera del contexto del Plan. En el caso de ADESUR, se está trabajando en la conformación de nuevas mesas de concertación para los proyectos particulares. En otros casos (Unquillo) el Plan de Desarrollo Local sólo quedó en la formulación y no hubo apropiación por parte de las autoridades municipales.

En los proyectos donde el ámbito es el productivo (Proyectos de DL de la Secretaría de Desarrollo Social), la implementación de actividades productivas ha sido más concreta a través del otorgamiento de créditos.

Se puede observar, además, que no existe un diseño general de la planificación, no apareciendo la cuestión de la ordenación territorial, a los fines de poder establecer una organización del desarrollo, con jerarquización de actividades y alternativas. No se visualiza, tampoco, el análisis de factibilidad económica y financiera de los proyectos.

La cantidad de proyectos que tienen relación con la producción agropecuaria, es marcadamente superior en el caso de ADESUR, cobrando cierta importancia en los casos del EINCOR y del municipio de Bell Ville, no teniendo relevancia en el resto de los municipios. Este hecho podría deberse a la característica que tuvo la convocatoria de actores, centrada, dada las características de la organización política de los municipios en nuestra provincia, en los agentes principalmente urbanos, con una visión centrada en los aspectos internos al municipio carentes de una visión regional, según la cual se ve al municipio como parte de un sistema que integra lo rural.

Se observa un avance importante en lo que respecta a los niveles de participación de los diferentes actores en el diagnóstico y planificación del accionar, tanto a nivel comunal como en uno de los casos de experiencia intercomunal. Esto puede analizarse desde el punto de vista político como un avance en el proceso de construcción de un sistema democrático participativo, desde el punto de vista operativo, como una forma de obtener una mejor calidad de diagnóstico, dado que se trabaja sobre problemas sentidos y significativos, lo que puede llevar a pensar en una mejor asignación de los recursos públicos y, desde el punto de vista de la calidad de vida de los participantes, al permitir satisfacer la necesidad de participación en la definición de su propio futuro.

Sin embargo, entendemos que los espacios de concertación, en cuanto a la participación, han estado circunscriptos a pocos agentes que, según los casos, se limitan a los intendentes o jefes comunales y, en otros, a representantes de las instituciones participantes. Existen casos en que la convocatoria a la participación se circunscribió a las etapas de diagnóstico y planificación estratégica y posteriormente, el accionar municipal fue el tradicional, con una concepción vertical de la toma de decisiones, quedando el diagnóstico como un respaldo para algunas acciones políticas de interés para el gobierno municipal y también para justificar la solicitud de apoyo financiero.

Un aspecto que se observa como una problemática a superar, está referido a la falta de práctica de interacción entre diferentes grupos político-partidarios, entre las cuales existe dificultad para alcanzar consenso, al punto que, en muchos casos, la participación queda limitada sólo a los actores vinculados a la corriente partidaria que detenta circunstancialmente el gobierno del/los municipio/s que lleva/n adelante el plan. Situación, ésta, que limita la posibilidad de delinear programas de desarrollo de mediano y largo plazo.

Partiendo de la premisa de que este sistema de acción política busca descubrir, a través del consenso y la participación, por una parte, las problemáticas sentidas y, por la otra, descubrir y potenciar los recursos disponibles en el seno de la/s comunidad/es, para contribuir a un proceso endógeno de desarrollo, se observa que en estas experiencias incipientes, no han sido tomados en cuenta, en forma significativa, recursos valiosos como el caso de los aportes de algunos importantes centros de estudio y de desarrollo, y en algunos casos, la acción se circunscribió al ejido municipal dejando de lado las potencialidades existentes en su área de influencia.

En relación a las instancias de evaluación, en ninguno de los casos ha habido una evaluación sistemática con un enfoque holístico, circunscribiéndose esta a la concreción de algunos objetivos parciales y desde una visión subjetiva de algunos de los participantes de los procesos.

Se considera que este cambio de enfoque del accionar público debe profundizarse, perfeccionando su forma de acción desarrollando mecanismos reales de participación, incorporándole sistemas de evaluación permanente y de capacitación en la temática de participación, tanto para los agentes públicos como para los líderes comunitarios, juveniles, barriales, etc., como una manera de promover el accionar comunitario a un nivel cada vez más masivo, con miembros de la comunidad con plena conciencia de sus derechos ciudadanos de opinar, participar y decidir.

#### **4.6 Sobre la cuestión productiva**

En cuanto a la modalidad operativa, los programas productivos con inserción agropecuaria, se basan en la estructuración de un sistema de capacitación y transferencia constituido por grupos interdisciplinarios e interinstitucionales y orientados a programas por rubros, en algunos casos vinculados a la promoción de rubros no tradicionales, como es el caso de la acuicultura (ADESUR) y apicultura (ADESUR y Bell Ville) o en el desarrollo tecnológico de rubros tradicionales como la agricultura y ganadería extensiva o la frutihorticultura.

De los proyectos productivos, en 3 experiencias, dos municipales y una intermunicipal se tiene en cuenta la producción frutihortícolas. Con los mismos se busca la diversificación de la base económica de las áreas periurbanas con posibilidades de riego mediante la promoción

de actividades de producción de alimentos frescos asociadas a una alta demanda de mano de obra, tanto permanente como estacional. También se propone aportar al mejoramiento de la calidad de vida de esos núcleos urbanos favoreciendo la disponibilidad de productos vegetales de mejor calidad y sanidad, poniéndose énfasis en la producción de tipo orgánica, lo cual implica el reemplazo de sistemas productivos que requieren altos aportes energéticos. Así, en estos proyectos se tiene en cuenta la conservación de los recursos naturales y la preservación de los cinturones verdes desde el punto de vista paisajístico y ambiental, teniendo en cuenta su función ecológica, y desde el punto de vista social, al aportar una importante fuente de trabajo tanto en la producción primaria, como en la selección, empaque y comercialización.

Asociado a programas productivos de carácter primario como es el de desarrollo de la frutihorticultura, en la experiencia de ADESUR, se plantea el desarrollo de un programa de sistemas productivos intensivos bajo riego complementario. Lo mismo podría afirmarse del programa de desarrollo de tecnologías para aprovechamiento de fuentes de energía no convencionales que puede integrarse a los diferentes programas productivos.

También existen propuestas para integrar distintos aspectos productivos, al realizar aportes a los procesos de comercialización como son los programas de diferenciación de productos alimenticios (ADESUR y Bell Ville) por la cual se busca aumentar el valor agregado de la producción primaria mediante la incorporación de técnicas de mercadeo, envasado, presentación y desarrollo de capacidades para la comercialización.

#### 4.7 Sobre la cuestión social

Como se puede observar, a lo largo de la investigación se tuvieron en cuenta los programas y proyectos concernientes específicamente al objetivo de este estudio. Sin embargo se consideró oportuno incorporar al análisis los programas y proyectos sociales. Si bien la incumbencia de lo social podría considerarse en forma más amplia, para este trabajo se evaluó aquello que tuviera en cuenta el ámbito de la salud, la educación y los aspectos institucionales.

En términos generales las propuestas tienden a la mejora de la calidad de vida, por lo que el nivel de especificidad de cada una de ellas en este ámbito se vio diferenciado por el área a la que están referidas. Apuntan a la mejor administración, organización y distribución de los recursos disponibles, y a la revisión de la articulación entre los diferentes niveles del estado para enfrentar la problemática social de los sectores más vulnerables.

También tienen el objetivo de impulsar y fortalecer en las instituciones la participación ciudadana, perfeccionar la capacidad de decisión que posee la ciudadanía y, en general mejorar la forma de detección de los problemas, la toma de decisión y la tecnología de gestión en pro de la eficiencia de la función pública municipal.

Se observa que en la mayoría de las propuestas los programas sociales están centrados a nivel urbano sin tener en cuenta problemáticas y alternativas en el ámbito rural a nivel salud y educación.

Características	Plan de Desarrollo Local					
	ADESUR	EINCOR	Córdoba	V.C.Paz	Unquillo	Bell Ville

Proy sociales ppd	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Prog. Sociales indirectos	Si, ligado a lo productivo, a lo organizativo e institucional	Si, ligado a lo productivo	Si, ligado a lo productivo, a lo organizativo e institucional	Si, ligado a lo productivo, a lo organizativo e institucional		Si, ligado a lo productivo
Prog/ proy Socioeconómicos	Si	Si	Si	Si	Si	Si

En los casos de EINCOR y ADESUR, por abarcar áreas más extensas, se observa un abordaje de esta problemática más general y en ADESUR en particular, un mayor acercamiento al ámbito rural.

Para el caso del EINCOR los proyectos resultan comparativamente más puntuales y acotados. En este sentido el EINCOR se abocó al planteo de proyectos de índole educativo y en lo que respecta al ámbito de la salud, se orientó a las compras comunitarias de remedios y ambulancias.

Existen también proyectos de orden socioeconómico que tienden a organizar la comercialización, el poder de negociación y la asociación productiva.

En lo que se refiere a ADESUR, los programas de carácter social, se refieren principalmente a las áreas de vivienda y empleo. En el área de la salud es mayor el avance a partir del proyecto de “Rediseño del Sistema de Salud Pública Regional en el Centro-Sur de Córdoba”, teniendo éste como objetivo la integralidad del sistema.

Los programas de orden institucional apuntan al “desarrollo institucional de los municipios”. Éstos están orientados a la consolidación y fortalecimiento de las instituciones públicas, privadas y comunitarias de la región.

El Programa de Fortalecimiento e Innovación Municipal, se aboca a la mejora en la capacitación del personal y la organización de la información y de los sistemas, como por ejemplo el catastral.

En lo que respecta a los planes de desarrollo en los que están involucrados.

En lo referente a las experiencias de los municipios de Carlos Paz, Córdoba, Unquillo y Bell Ville, se ha hecho mayor hincapié en lo educativo, tanto a nivel primario como secundario, y en lo que respecta a lo institucional, se trabajó en el fomento de la organización y el reconocimiento de la importancia de la participación en el planteo de los problemas y la toma de decisión.

No aparecen propuestas claras en lo que respecta a generación de empleo o microemprendimientos

Para el caso de la ciudad de Córdoba, en el diagnóstico se tuvieron en cuenta aspectos de pobreza y políticas sociales, educación, cultura y patrimonio cultural, salud y reforma del estado municipal

En el caso de Carlos Paz existe un proyecto por una mejor calidad de vida y como en otras propuestas, programas que atienden a la cuestión institucional, por ejemplo: Programa de consolidación de la participación institucional y ciudadana, Fortalecimiento Institucional, Banca del pueblo, Proyecto Carta Orgánica Municipal, Proyecto Centro de información, Protección y Conciliación Comunitaria.

También existen proyectos concernientes a la cultura a través de foros, consolidación de la identidad local y reconstrucciones históricas, entre otros.

En el caso de Unquillo se puede considerar la propuesta social a través del ordenamiento de los planes de vivienda, limitación de loteos de tipo urbano, reglamentación para áreas de desarrollo de sistemas cerrados de vivienda, obras públicas, reglamentación de sistemas de loteos, regionalización de zonas para radicación industrial, desarrollo turístico, recuperación paisajística, entre otros.

En la propuesta de Bell Ville aparece, en forma diferencial, un abordaje integral a la problemática de las adicciones y centros de rehabilitación para discapacitados.

Es de destacar el especial interés en lo que se refiere a lo educativo cultural a partir de proyectos que incluyen tecnicaturas, teatro, fundación para la cultura, creación de un consejo municipal de cultura, etc.

## **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- La cuestión rural aparece en la planificación claramente ligada a la producción predominantes de los municipios. Es mayor en los ligados estrechamente a la producción agropecuaria. Pero así mismo también aparece en los municipios con otros tipos de producciones.
- Lo productivo esta ligado directamente a lo rural, pero tampoco se desentiende de lo urbano. Es importante que se profundice en algunos planes la relación del contexto regional de las ciudades. Las ciudades no deben planificar sólo dentro sus ejidos urbanos, sino también dentro del alcance de sus usuarios y beneficiarios de la ciudad. Se deben redefinir los ejidos urbanos de acuerdo a la última carta orgánica de los municipios.
- Sobre la cuestión ambiental se visualiza un aumento importante de acciones ligadas a esta cuestión, pero con un enfoque urbano, y típico de las problemáticas de los países centrales, que ponen el énfasis en la cuestión de la contaminación y la polución. Si bien este es un tema que no hay que descartar, es importante generar una perspectiva ambiental que contemple la gestión ambiental en forma integrada a la producción.
- No se consideran en general los aspectos paisajísticos tanto en la elaboración de los proyectos relacionados, como en los demás proyectos.

- Es importante entonces considerar las cuestiones paisajísticas que pueden mejorarse considerablemente tanto desde la recuperación de los recursos naturales y el mejoramiento de la armonía del paisaje urbano y rural como así también la eficiencia del soporte ambiental.
- La flora exótica que por su desarrollo y tiempo de implantada, está totalmente incorporada al paisaje, conforma con los establecimientos rurales y los potreros cultivados un paisaje característico muy en contraste con lo poco que queda de paisaje autóctono. Estos son otros aspectos que resultaría interesante considerar desde lo paisajístico y desde lo ambiental.
- Se visualiza en forma escasa proyectos que apunten a la concientización de la población a través de la educación ambiental.
- Los programas de planificación estratégica se han constituido en una nueva forma de acción en la cual se redefine la función de los municipios y/o comunas.
- Desde el punto de vista político, ésta propuesta metodológica promueve el funcionamiento democrático, al tener una participación creciente los distintos agentes en la determinación de los problemas a abordar, la priorización del uso de los recursos, la ejecución de los proyectos y su evaluación.
- El diagnóstico, la deducción de objetivos y líneas de acción contemplarán los aspectos más significativos y se podrá identificar con mayor precisión el escenario de futuro en la medida que la participación de los diferentes actores sea más comprometida.
- La predisposición por parte de los actores sociales para comprometerse con los cambios es mayor en la medida en que éstos se encuentren más involucrados y que se tengan en cuenta sus expectativas, temores y visiones.
- Es importante planificar desde un enfoque sistémico que contemple la complejidad organizada de la región, así como la interacción entre sus elementos constitutivos.
- Todo proyecto político se estructura a partir de una imagen futura de la sociedad a la cual se refiere; sin dicha imagen, no puede haber conducción social porque simplemente no se sabe a donde ir.
- Un plan de desarrollo regional no sólo tiene una lectura desde lo operativo, sino que es en sí mismo un proyecto político en el cual aparece la imagen futura de la sociedad que tienen los actores que participan en su elaboración.
- La convocatoria a la participación debe ser lo más amplia posible, tratando de lograr la mayor representatividad de los distintos grupos sociales y políticos y evitando la manipulación.
- Estos proyectos están en distintas etapas de su realización, algunos están en etapa de ejecución, otros en la de aprobación y en la de formulación.
- Estos proyectos, aún sin presentar una nueva estrategia bien definida, diferenciada y articulada, tratan de explorar y buscar nuevas orientaciones, para avanzar o profundizar en el proceso de desarrollo local con la finalidad de aportar al desarrollo de un país

en el que existen grandes desigualdades en el grado de desarrollo y bienestar alcanzado través de los modelos tradicionales.

- Es importante, también, tener en cuenta para el diseño y aplicación de nuevos planes estratégicos la inclusión en los equipos técnicos la mirada de un ingeniero agrónomo que podrá aportar criterios de análisis que completen estos trabajos.
- Para ello también se hace necesario modificar la curricula de la formación del Ingeniero Agrónomo integrando en la misma con mayor énfasis el tema del desarrollo, el desarrollo local, la ordenación territorial, la cuestión ambiental, etc.
- Con esta tentativa se pretende, desde luego, aportar alguna solución que resuelvan o palié los efectos no queridos. En este trabajo se propone abordar las distintas acciones de desarrollo local llevadas a cabo en la Provincia de Córdoba, analizándolas desde sus objetivos, acciones realizadas, actores involucrados, resultados y enfoque metodológico aplicado con el fin de poder realizar observaciones y propuestas con relación a los proyectos actuales y aportes significativos a nuevas ideas surgidas en relación a esta temática.
- El enfoque de desarrollo a aplicar debe poner el énfasis en favorecer el desarrollo de las capacidades de crecimiento propios de cada región o localidad, asumiendo el carácter localizado de algunos factores de crecimiento (medio ambiente natural y urbano, infraestructuras, capital humano, condiciones institucionales).

## **6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ASOCIACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DEL SUR DE CÓRDOBA (ADESUR), 1999. Plan Director.

ALBURQUERQUE F., 1997. Metodología para el Desarrollo Económico Local. ILPES. Santiago e Chile.

BAIGORRI A., 1983. La urbanización del mundo campesino. Documentación Social. 51, pp143-148.

BAIGORRI A., 1992. Perspectivas globales. Tendencias y desafíos planetarios entre los rurales. Revista de Ciencias Sociales y del Territorio, 2, pp. 49-57. Extremadura.

BAIGORRI A., 1995. De lo Rural a lo Urbano. Ponencia V Congreso Español de Sociología, Granada.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 1999. Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil a nivel Municipal. Seis Estudios de Casos. Buenos Aires.

BOISIER S., 1991. La Gestión Regional: Un enfoque sistémico. ILPES/ONU. Santiago de Chile.

CONESA FERNÁNDEZ - VÍTORA, v., 1997. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. Edit. Mundi Prensa. Madrid. 412 pp.

- DAVID F., 1985. Análisis, Selección y Formulación de Estrategias. En: La gerencia Estratégica. Edit. Legis.
- GALLOPÍN G., 1995. Medio Ambiente, Desarrollo y Cambio Tecnológico en la América Latina. En: El futuro ecológico de un continente. Una Visión retrospectiva de la América Latina. Edit. de la Universidad de las Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica. México. 483-539 pp.
- GÓMEZ OREA, D., 1988. Evaluación del Impacto Ambiental de Proyectos Agrarios. Madrid
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS y CENSOS (INDEC), 1988. Censo Nacional Agropecuario.
- SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, 1999. Programa de Promoción de Desarrollo Local. <http://www.inta.gov.ar/apinet/PPDL/PPDL.htm>
- PÉREZ YRUELA M. Y GÍMENEZ GUERRERO M., 1994. Desarrollo Local y Desarrollo Rural: El contexto del Programa LEADER. Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía. CSIC.
- REDEL. 1999. Red de Información e Intercambio en Desarrollo Económico Local. <http://www.redel.cl>
- TECCO C., BRESSAN J., LOPEZ S., FERNANDEZ S. 1999. La Gestión de Organismos Micro-Regionales en la Provincia de Córdoba. Los casos de ADESUR y EINCOR. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IFAP) Universidad Nacional de Córdoba (UNC)
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES, 1999. Banco de Experiencias Locales en la Argentina-<http://www.unq.edu.ar/bel/indice.html>

## ANEXO 1

### **ESTRUCTURA GENERAL PARA LA CARACTERIZACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL EJECUTADOS EN LOCALIDADES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

#### ***A) ASPECTOS GENERALES DEL CONTEXTO:***

- ⇒ Título del proyecto
- ⇒ Localidades involucradas
- ⇒ Instituciones participantes
- ⇒ Fecha de iniciación
- ⇒ Subproyectos
- ⇒ Alcance del proyecto (Núcleos urbanos y área involucrada )
- ⇒ Población y fuerza de trabajo
- ⇒ Caracterización general de la zona
- ⇒ Base económica del/los municipios (agraria, industrial, comercial, etc.)

#### ***B) ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO***

- ⇒ Metodología de formulación del proyecto: Origen de la idea-proyecto, participación en la formulación, resultados.
- ⇒ Metodología de acción en la fase de diagnóstico, coordinación, selección de los participantes., financiamiento
- ⇒ Resultados obtenidos: Temáticas planteadas, problemas objetivados, subproyectos , objetivos, propuestas, responsabilidades asumidas por los actores.
- ⇒ Conceptualización de desarrollo por parte de los responsables, documentos oficiales.
- ⇒

#### ***C) ANÁLISIS DE LA TEMÁTICA AMBIENTAL SURGIDA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA***

- ⇒ Problemas ambientales surgidos en el diagnóstico
- ⇒ Soluciones planteadas como políticas
- ⇒ Acciones ejecutadas en relación a la temática, resultados, dificultades.
- ⇒ Aspectos ecológicos directos
- ⇒ Aspectos ecológicos indirectos

#### ***D) ANÁLISIS DE LA RELACIÓN CON LA TEMÁTICA RURAL SURGIDA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA***

- ⇒ Temáticas de vinculación con la problemática rural planteadas en el diagnóstico de planificación estratégica
- ⇒ Propuestas de acción relacionadas con la temática
- ⇒ Aspectos rurales directos
- ⇒ Aspectos rurales indirectos