

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Planes estratégicos: de las expectativas a los resultados.

María Evelyn Becerra.

Cita:

María Evelyn Becerra (2009). *Planes estratégicos: de las expectativas a los resultados*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/502>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Planes estratégicos: de las expectativas a los resultados

María Evelyn Becerra¹

Introducción

El presente documento tiene por objeto profundizar en el análisis de las discrepancias que emergen entre las expectativas que se generan y los resultados que se alcanzan, durante la ejecución de Planes Estratégicos en el marco de estrategias de Desarrollo Local-Regional

Se concuerda con que la implementación de un plan estratégico de desarrollo local / regional, necesita la concurrencia concertada de los gobiernos locales - y su articulaciones con otros niveles supralocales - organizaciones de la sociedad civil y sectores de la producción, entre otros. Precisamente, la significativa complejidad que conlleva estos procesos de acercamientos, concertaciones y acuerdos entre los diversos actores en las múltiples dimensiones que se ponen en juego, constituye uno de los mayores desafíos.

¹ Docente-Investigadora. Directora del Proyecto N° 50408 “Desarrollo Local -Regional” de la Secyt de la Universidad Nacional de San Luis ebecerra@fices.unsl.edu.ar

En el seguimiento de las distintas etapas de ejecución de un Plan, van emergiendo diferentes causas que van determinando tanto el mayor o menor acercamiento de los resultados a los objetivos que dieron origen al lanzamiento del Plan Estratégico como así también a la posibilidad de sustentación del mismo a mediano y largo plazo.

La propuesta de este trabajo de poner en estado de visibilidad las limitaciones y obstáculos que se plantean durante el proceso y las perspectivas de su viabilidad futura, se sostiene en la apreciación de que en la presentación de estas experiencias tanto en foros académicos como en otros ámbitos, generalmente se suele hacer hincapié en los logros obtenidos, desdibujándose, tanto las innumerables dificultades que se sortearon en el camino, como así también lisa y llanamente los fracasos que, se considera, son relevantes, esencialmente para ahondar en la búsqueda de alternativas para su superación.

1 - Algunos aspectos conceptuales

1.1 - Un Plan de Desarrollo Local

Según Reese (1999) “la planificación estratégica del desarrollo supone una definición consciente de la orientación y destino que dará una comunidad a sus recursos y activos existentes (recursos naturales, actividad industrial, capital humano, etc.), y de las modalidades de exploración y explotación de sus recursos y activos potenciales. En un proceso de sucesivas iteraciones, la comunidad acuerda una orientación del desarrollo, decidiendo cómo se asignarán los recursos, y como se financiará su explotación. El proceso en su conjunto constituye un verdadero aprendizaje social sobre las fortalezas y debilidades de la comunidad territorialmente constituida.”

Estos procesos, sólo se dan, mediante un proceso de aprendizaje respecto de la problemática que se piensa abordar, lo que podríamos asimilar a una cuestión de contenido que en este caso tiene que ver con el desarrollo local / regional, que incluya una constante reflexión, un acercamiento de las partes involucradas y a su vez ir construyendo un espacio de articulación. Este aprendizaje no esta exento de conflictos, no puede estarlo, en la medida que cada actor tiene posiciones e intereses distintos, referidos a las distintas áreas que incluye la complejidad de un proyecto de esta naturaleza”. (Robirosa 1990)

1.2 - Las limitantes del proceso

Sostiene Reese (1999) que las limitantes que se presentan en el curso del proceso tienen, a su vez, variadas y complejas características. Por lo que no es posible clasificar tipológicamente las limitaciones en términos políticos, sociales o metodológicos, ya que los problemas que aparecen en el curso del proceso “atraviesan” todas estas cuestiones al mismo tiempo.

Por esta razón los analiza según los momentos en que aparecen con mayor fuerza:

1 - En el primer momento, las principales limitaciones se pueden resumir en:

- Una falta de conocimiento y entrenamiento en metodologías de planificación innovadoras respecto de la visión tradicional “tecnocrática”.
- El rol que jugará el municipio en el proceso suele generar suspicacias: existe una fuerte desconfianza por el uso político “partidario”
- Falta de confianza en la utilidad del Plan.
- Los conflictos de espacios de poder entre áreas municipales
- El concepto “desarrollo local” es un concepto en formación, poco difundido, poco conocido y, todavía, propiedad de los intelectuales y académicos.

2 - En el momento de la elaboración del plan:

- Los actores públicos y privados suelen carecer de información actualizada y/o confiable para la toma de decisiones.
- La participación de los diferentes sectores sociales no es equitativa.
- Conflicto de competencias entre el plan estratégico frente a los planes de ordenamiento urbano vigentes.
- Resistencia al cambio, tanto en la organización municipal como en las instituciones de la sociedad civil.

3 - En el momento de implementación de los programas y proyectos de desarrollo local

Por su parte Rabey y otros (2004) consideran que en estos procesos existen dos puntos que no han sido tenidos en cuenta en su justa magnitud.

1 - Las *modalidades* de la participación: la metodología usada no facilita una participación activa y sostenida en el tiempo ni es acorde a las características de interacción de las culturas locales.

2 - Los *criterios de análisis sobre la información* que se toman para definir propuestas viables: suele focalizarse la atención en indicadores estadísticos y cuantitativos relacionados con la demografía, la economía o los recursos existentes y no se toman en cuenta aspectos relacionados con los patrones culturales de interacción, la historia local, las formas de vida cotidiana.

1.3 - La cultura: una dimensión clave para el desarrollo

En función de lo enunciado precedentemente se incluyen estos conceptos de Kliksberg (2007) que sostiene que se necesita una visión integrada del desarrollo y plantea en su trabajo la necesidad de reintegrar el plano cultural, a una visión integrada de desarrollo, donde tiene un gran papel jugando junto con las discusiones sobre como ha funcionado la macroeconomía, los problemas sociales y los cuestionamientos políticos, que surgen de toda sociedad respecto de los fallos en el funcionamiento del sistema apoyado por toda la población, la democracia.

En su trabajo incluye este concepto de la UNESCO (1996) que define a la cultura como “la manera de vivir juntos que moldea nuestros pensamientos, nuestras imágenes y nuestros valores” Ahí está el lugar de la cultura en una visión integrada del desarrollo económico, social y político.

En consonancia con el autor citado, “se considera que la idea de capital social rehabilita una serie de procesos silenciosos que se dan dentro de la sociedad y que hoy se pueden observar cómo influyen en la realidad a través de los nuevos instrumentos de medición de las ciencias sociales “. Como lo señalan diversas investigaciones que muestran que hay distintos factores extraeconómicos que pesan fuertemente en el desempeño de los países en términos de progreso económico y tecnológico y en la sustentabilidad del desarrollo, tienen que ver con las siguientes dimensiones:

1 - El clima de confianza en las relaciones interpersonales. En qué medida la gente confía unos en otros en una sociedad

2 - La capacidad de asociatividad: La capacidad de una sociedad por construir formas de cooperación desde las más elementales, hasta las más elaboradas, como ser capaces de hacer una gran concertación nacional sobre el modelo de desarrollo.

3 – La conciencia cívica. Cómo actúa la gente frente a todo lo que es de interés colectivo desde cuidar los espacios verdes hasta pagar los impuestos

4- Los valores éticos predominantes en una sociedad.” El discurso económico ortodoxo..... ha expulsado virtualmente la discusión sobre los valores éticos” Amartya Sen (1997) dice que “los

valores éticos de los empresarios y profesionales son parte de los “activos productivos” de esa sociedad”

2 - La focalización del problema a través de una experiencia concreta

Se pretende, efectuar una mirada reflexiva del recorrido que está transitando una experiencia concreta de aplicación de un Plan de Desarrollo Local, estableciendo un vínculo con las conceptualizaciones teóricas que sobre el fenómeno se están planteando con énfasis en las dificultades que deben sortearse en el camino.

En la Villa de Merlo (San Luis) luego de un conjunto de actividades preliminares convergentes desde distintos sectores – Municipio, Universidad, sector privado y OSC - realizadas durante varios años anteriores, en el año 2006, se pone en marcha un Plan de Desarrollo Local cuyas características preponderantes son:

- Aprobación por Ordenanza del Concejo Deliberante del Anteproyecto elevado por el Poder Ejecutivo.

- Conformación de una Comisión integrada por miembros del Poder Ejecutivo, Concejo Deliberante e Instituciones de la Sociedad Civil (RIM) , con atribuciones para consensuar el Anteproyecto, seleccionar el equipo profesional que lleve adelante el Plan de Desarrollo Local , previo llamado a Concurso a tal fin, monitorear la ejecución del Plan y monitorear la implementación del mismo

- Presupuesto con asignación específica a través de la Ordenanza correspondiente. Una apretada síntesis de sus objetivos, fundamentos y desarrollo se expone en la página Web del Municipio.

2.1 - Plan de Desarrollo Local y Regional de Merlo²

Las fases del Plan de Desarrollo Local y Regional de Merlo

El Plan, cuya implementación está prevista en el lapso de un año, está organizado en cinco fases de diferente duración

1) Diagnóstico y Plan Estratégico Participativo (PEP)

2) Plan de Desarrollo Local y Regional y Programa de Ordenamiento Territorial (Propuesta Preliminar)

² www.municipiodemerlo.com.ar.

3) Plan de Desarrollo Local y Regional y Programa de Ordenamiento Territorial y Gestión de Políticas (Propuesta Ajustada),

4) Implementación del Plan y de los Programas

5) Puesta en marcha del Plan

2.2 - Situación actual

Del Informe del Consorcio IDEL-Capandeguy y Asociados (2008) correspondiente a la segunda etapa del Plan se desprende que a modo de análisis sintético del diagnóstico estratégico, se mencionan algunos de los rasgos más salientes que caracterizan a Merlo y su entorno.

2.2.1 - Las Potencialidades

- Un pueblo amigable con una imagen de marca reconocida a nivel nacional
- Una buena dotación de capitales humanos, físicos, naturales, culturales y económicos.
- Su ubicación territorial a nivel provincial, interprovincial y microrregional, como nodo de la Comarca de BioComechingones
- La riqueza en expresiones organizativas a nivel de la sociedad civil y las posibilidades de “tejer redes” de cooperación entre los diversos actores.
- Una identidad cultural en continua reconstrucción, con rasgos histórico-tradicionales de relevancia y nuevos aportes traídos por los residentes provenientes de diferentes puntos del país Merlo se presenta, como una mixtura entre una parte de la población generalmente asociada a “los NYC”, donde aparecen con fuerza la tradición, las historias personales y colectivas, enriquecidas con el aporte de poetas, pintores, artesanos... que marcan fuertemente la visión de una parte de la sociedad local. A la vez, es un escenario de encuentros-desencuentros con los nuevos pobladores (“los VYQ”) que vienen con su “propio equipaje cultural” y sus expectativas y proyectos de vida. Se abre como desafío la construcción de espacios de encuentro donde puedan amalgamarse estas diferentes miradas y expectativas de futuro, sobre la base de una identidad en reconstrucción que en buena medida se irá transformando a través de la “hibridación” entre “lo viejo” y “lo nuevo”, la historia, el presente y el futuro de la comunidad interpretada por la pluralidad de actores.
- Una economía local fuertemente determinada por el turismo y la construcción, asociada a pequeños emprendimientos de base familiar, con diversas tensiones a resolver

- Los atributos paisajísticos y los valores patrimoniales y ecológicos de Merlo se asocian a una creciente sensibilidad ambiental en sus pobladores.

2.2.2 – Algunos de los Bloqueos y Limitaciones

- Una estructura municipal que debe modernizarse y fortalecerse para atender las necesidades y demandas crecientes de una localidad en crecimiento demográfico y con desafíos complejos
- Una sociedad fragmentada, con tendencia a la dispersión y atomización de esfuerzos y con dificultades para la consulta, el diálogo con el diferente y el logro de acuerdos sobre la base de la negociación.
- Los actores juegan con estrategias muy “individualistas” o “sectorialistas” y tienden a abroquelarse en posiciones a veces irreductibles que limitan el acercamiento de puntos de vista y la construcción del consenso.
- La paradoja de una alta sensibilidad ambiental que convive con prácticas ambientalmente poco amigables y refractarias a la preservación del patrimonio tangible e intangible.
- Un modelo de desarrollo económico que presenta algunos riesgos y “cuellos de botella” a ser asumidos por los diferentes actores de cara a asegurar un crecimiento económico con calidad, competitividad y equidad social.
- Es observable en el mercado de trabajo de Merlo un alto grado de informalización y precarización de las relaciones laborales, lo que va de la mano con desequilibrios importantes entre la oferta y la demanda de trabajo en algunos sectores
- Las insuficientes articulaciones entre actores no posibilita una apuesta más fuerte a la innovación, a la calidad en procesos productivos y en la gestión pública y privada y a la generación de conocimiento aplicado, que contribuyan a poner en valor los recursos endógenos del territorio
- Se percibe una insuficiencia en el diseño e implementación de políticas municipales en alianza con otros niveles de gobierno y con los actores privados que premien y estimulen la innovación creativa y los emprendimientos en las áreas prioritarias para el modelo de desarrollo.
- Inexistencia de un dispositivo institucional idóneo a la medida de las necesidades del territorio, que permita superar la fragmentación, la superposición de esfuerzos y apuesta a

operar profesionalmente como espacio de concertación de actores para el desarrollo, prestando servicios eficientes a los diferentes programas y proyectos que surjan entre otros lugares del propio proceso de gestación del Plan de Desarrollo Local y Regional. Actualmente esta tendencia se ha profundizado, constituyéndose en un elemento determinante para la conformación de la identidad local

- Este grupo humano tan disímil, con raíces históricas y culturales tan diferentes, busca a través de diferentes manifestaciones desarrollar señales identitarias comunes. La construcción de una nueva sociedad merlina supone un importante trabajo que permita alcanzar “la unidad en la diversidad”.

3 - A Modo de Reflexión

Si se analizan las limitaciones y bloqueos enunciados en el apartado anterior en el Informe considerado, - a los que se agrega lo advertido a través de la observación directa en diferentes ámbitos de debate - en función de la clasificación establecida por Reese precedentemente se podrían arriesgar las siguientes reflexiones

3.1 - De las correspondientes al momento previo a la formulación del Plan

Por el modo en que se llevó a cabo esta etapa del proceso,

- Con iniciativa del ejecutivo municipal, la participación activa del Concejo Deliberante, parte de la sociedad civil consustanciada con la idea, inclusive algunos sectores de ella con una participación decisoria aún en esta etapa,
- Con un equipo de profesionales para efectuar la tarea técnica seleccionado de un conjunto de consultoras que se presentaron al Concurso que fuera llamado para tal fin.
- Con un cúmulo de actividades previas de sensibilización de la comunidad.
- Con un presupuesto asignado específicamente, dando cuenta del origen de los fondos para su financiamiento

Se podría considerar que, salvo ajustes de menor envergadura y algunos desfasajes de carácter financiero, en esta etapa no se advirtieron mayores contratiempos.

3.2 - De las correspondientes al momento de la elaboración del plan

Si bien podría considerarse que algunos de los obstáculos que plantea Reese se encuentran presentes en esta etapa del proceso - falta de información adecuada por parte de los diferentes actores para la toma de decisiones o falta de equidad en la representación de los diferentes sectores - la mayor dificultad se plantea en cierta incapacidad de los actores locales de

protagonizar debates maduros, que luego de plantear sus puntos de vista puedan efectuar una síntesis superadora, de modo de arribar a algunos acuerdos mínimos sobre cada eje de discusión.

- Paradójicamente, un territorio que posee condiciones de posibilidad muy significativas para desplegar un proceso de esta naturaleza, - una buena dotación de capitales humanos, físicos, naturales, culturales y económicos - presenta tantas dificultades para poder consensuar no ya un proyecto colectivo, sino acuerdos mínimos en temas específicos que se plantean la propuesta del Equipo Consultor.

- El Informe realizado por la Consultora que incluye un detallado diagnóstico y numerosas propuestas que está siendo sometido a discusión para su validación. Es en estas instancias es donde emerge con toda contundencia esta fragmentación de la sociedad, con tendencia a la dispersión y atomización de esfuerzos y con dificultades para la consulta, el diálogo con el diferente y el logro de acuerdos sobre la base de la negociación, donde se manifiesta la necesidad de detenerse sobre la identidad colectiva, que ha sufrido fuertes convulsiones producto de su historia reciente

- Otra de las limitaciones que se visualiza es cierta debilidad de la institución municipal: no se advierte una presencia firme de los integrantes del equipo de funcionarios con un claro posicionamiento sobre los diferentes temas de sus áreas específicas, en su rol de actor estratégico en esta etapa y de lo que se necesitará de él en la etapa de la implementación.

- Cobra aquí todo su sentido, esta frase del comienzo del trabajo acerca del lugar de la cultura - “la manera de vivir juntos que moldea nuestros pensamientos, nuestras imágenes y nuestros valores” - en una visión integrada del desarrollo económico, social y político. Es el Capital Social que pesa fuertemente en términos de progreso económico y tecnológico y en la sustentabilidad del desarrollo.

- En función de lo expuesto y en pos de la prosecución del Plan, se considera que habría que profundizar en el territorio en el análisis y el esfuerzo sobre las dimensiones del capital social señaladas por Kliskberg, para encontrar alternativas que viabilicen la posibilidad de avanzar con éxito en sus nuevas fases.

Bibliografía

- Arocena José, EL DESARROLLO LOCAL: UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO, Ed. Universidad Católica y Taurus, Uruguay, 2001.
- Escribano Francés, Gonzalo (UNED): "Conceptos y Teorías Fundamentales del Desarrollo" 200 http://www.reddeeducador.com.ar/concepto_de_desarrollo.htm,8
- IDEL, Estudio Sprechmann & Capandeguy Arquitectos Asociados. PLAN DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL DE VILLA DE MERLO PROVINCIA DE SAN LUIS, REPUBLICA ARGENTINA INFORME 2 ANTEPROYECTO DEL PLAN http://www.Municipiodemerlo.com.ar/plan_de_desarrollo.pdf.2008
- Marsiglia, J y Pintos Graciela, LA CONSTRUCCION DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL. Cuadernos del CLAEH N° 78-79. Montevideo. Uruguay. 1997
- Rabey Mario, Burin D y Heras Monner Sans "TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD""Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local. <http://www.trabajoydiversidad.com.ar/> año 2004
- Reese Eduardo, PLANES ESTRATEGICOS: LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES Curso Internacional Ciudad Futura Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades Rosario, Año 1999 www.vecinosvalladolid.org
- Robirosa Mario y otros, TURBULENCIA Y PLANIFICACIÓN SOCIAL. LINEAMINETOS METODOLÓGICOS DE GESTIÓN DE PROYECTOS SOCIALES DESDE EL ESTADO, UNICEF Argentina, primera edición 1990, Argentina
- Sen, Amartya - Kliksberg Bernardo PRIMERO LA GENTE Ediciones Deusto – Barcelona. Año 2007
- UNESCO, NUESTRA DIVERSIDAD CREATIVA. World Comission on Culture and Development Report. Nueva York (1996). En Sen, Amartya - Kliksberg Bernardo "Primero la Gente" Ediciones Deusto – Barcelona. Año 2007