

**Serie Desarrollo Territorial**



# Política y formación en el desarrollo territorial

Aportes al enfoque pedagógico y  
a la investigación acción con casos de  
estudio en Argentina, Perú y País Vasco

**Pablo Costamagna**



# Política y formación en el desarrollo territorial

Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación  
acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco



Política y formación en el desarrollo territorial  
Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación  
acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco

**Pablo Costamagna**

2015  
Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad  
Fundación Deusto

## Serie Desarrollo Territorial

### Autor

*Pablo Costamagna* (Doctor por la Universidad del País Vasco y Magister de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina). Docente, investigador y facilitador. Entre sus experiencias de gestión están sus trabajos en la Municipalidad de Rafaela en Argentina durante los años 90 y el proyecto BID-FOMIN de Competitividad Territorial en la Región Central de la Provincia de Santa Fe, Argentina entre 2007-2011. Sus investigaciones más recientes refieren a las Agencias de Desarrollo, a los entramados institucionales, a las políticas del Desarrollo Territorial y a los temas de capacidades en el territorio. Ha trabajado para diversos organismos internacionales y nacionales en América Latina. Actualmente coordina el Programa ConectaDEL, Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local con Inclusión Social para América Latina y el Caribe del BID-FOMIN y es el Director de la Maestría en Desarrollo Territorial en la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela, Argentina.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Imagen de portada: © LIT Images

© Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto



Mundaiz 50, E-20012, Donostia-San Sebastián  
Tel.: 943 297 327. Fax: 943 279 323  
[comunicacion@orquestra.deusto.es](mailto:comunicacion@orquestra.deusto.es)  
[www.orquestra.deusto.es](http://www.orquestra.deusto.es)

© Publicaciones de la Universidad de Deusto  
Apartado 1 - E48080 Bilbao  
Correo electrónico: [publicaciones@deusto.es](mailto:publicaciones@deusto.es)

ISBN: 978-84-15772-96-5



FOREST  
STEWARDSHIP  
COUNCIL  
INTERNATIONAL CENTER



*A mi familia*

*A Miren Larrea y Mikel Zurbano, mis directores de tesis*

*A Héctor Castello y en su persona, a todos los que trabajan  
para que muchos otros «hagan» desarrollo territorial*



# Índice

PROLOGO	13
INTRODUCCIÓN	15
Capítulo 1. REVISIÓN DE LA LITERATURA CON INFLUENCIAS SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL	21
Introducción	21
Desarrollo de las influencias	23
a. El paradigma neoliberal	23
b. El recorrido de la CEPAL sobre desarrollo económico local	24
c. La literatura de los Distritos	31
d. Los proyectos FOMIN ligados al Desarrollo Económico Local	31
e. Algunos nombres propios con fuerte incidencia	33
f. Hacia una perspectiva compleja del Desarrollo Territorial	36
Capítulo 2. INFLUENCIAS PROPIAS DE RAFAELA, ARGENTINA	39
Introducción	39
Identidad cultural de la Región	40
La incidencia del peronismo en la aproximación al DT en Rafaela	42
Una aproximación al proceso educativo del desarrollo territorial	44
Las capacidades colectivas. Una reflexión a futuro	48
Otras miradas sobre las capacidades	49
Capítulo 3. CASO RAFAELA	51
Introducción	51
Introducción a Rafaela	52
El proceso del desarrollo económico territorial en Rafaela 1991-2011: Principales etapas desde la política	55
Cuadro temporal	56
Elementos comunes del período 1991-2011	64
El desarrollo de capacidades en Rafaela en el período 1991-2011	66
La identidad y los valores	67

Capítulo 4. MODELO ANALÍTICO	69
Introducción	69
Modelo analítico para ayudar a la reflexión	69
Reordenación del caso Rafaela en función del modelo analítico	72
El proceso de desarrollo desde la política	73
El proceso de desarrollo desde la capacitación	77
El facilitador o la facilitación	79
Capítulo 5. ESTUDIO DE CASO: GIPUZKOA SAREAN	83
Introducción	83
Etapas del Caso	84
Análisis y contraste del modelo analítico	85
Gestación, diseño y ejecución del proceso político	85
Espacios de diálogo desde la formación en GS	89
Proceso de cambio generado por GS	92
El papel de los procesos políticos en el cambio generado por GS	93
¿Cómo contribuyó el proceso de IA a esos cambios?	95
Capacidades generadas en el proceso	97
Influencias teóricas externas del proceso	98
La identidad cultural en las cuales se asienta este cambio	99
La facilitación del proceso	100
Conclusiones y principales aprendizajes	100
Capítulo 6. CASOS DE ESTUDIO: RECONQUISTA Y CUSCO	103
Caso Reconquista (Argentina)	103
Introducción	103
Análisis y contraste del modelo analítico. Etapas del Caso	105
Gestación, diseño y ejecución del proceso de Formación	105
Proceso de cambio generado desde la formación	107
El papel de los procesos políticos en el cambio	109
Creación de espacios de diálogo desde la formación	109
Creación de espacios de diálogo desde el ámbito de la política	110
Desarrollo de capacidades en el territorio	110
Facilitación del proceso de cambio en el territorio	110
Influencias teóricas externas del proceso	111
La identidad cultural del territorio	112
Reflexiones finales Caso Reconquista	112
Caso Cusco (Perú)	113
Introducción	113
Análisis y contraste del modelo analítico	115
Reflexiones finales Caso Cusco	117
Algunas reflexiones sobre ambos casos	117
Capítulo 7. APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFÍA	123
Bibliografía Capítulo 7	132

## Lista de figuras

3.1. Evolución de Exportaciones. Tercer Censo Industrial. 2013. ICEDEL. Municipalidad de Rafaela	54
3.2. Evolución desempleo Rafaela-Santa Fe-Argentina. Elaboración propia con datos IPEC y EPH Rafaela. ICEDEL	54
4.1. Modelo analítico	70
4.2. Modelo analítico desde las interacciones	72
5.1. Espacios de diálogo entre políticos e investigadores (Costamagna, P., 2012)	91
5.2. Delimitación de espacios de decisión política	94
5.3. Modelo cogenerativo	96



# Prólogo

En octubre de 2013 Orkestra organizó junto con la Deusto Business School la octava edición del Seminario Internacional sobre Políticas Regionales. En la sesión de clausura, en la que se reflexionó sobre los principales aprendizajes y los retos de futuro, se señaló que si queremos ser capaces de responder a los retos que se nos presentan no es suficiente con entender *las políticas* y hay que integrar *la política* en nuestra investigación. Fue entonces cuando uno de los presentes preguntó al auditorio si éramos conscientes de que esto significaba cambiar radicalmente nuestras metodologías de investigación.

La trayectoria de Pablo Costamagna sintetiza esta conexión entre la política, las políticas y las metodologías de investigación. El libro presenta esta síntesis aportando una mirada muy personal a la literatura existente sobre desarrollo territorial. Integra la experiencia en la política y en la gestión de procesos de desarrollo territorial con una trayectoria académica tanto en organismos internacionales como una constelación de universidades en América Latina. Se trata de una aproximación ecléctica que espero que consiga provocar la reflexión tanto en el ámbito político como en la academia.

La participación de Pablo en Orkestra y Gipuzkoa Sarean desde 2010 y su tesis en la Universidad del País Vasco han creado contextos privilegiados para el debate y para observar la evolución del proceso de sistematización de algunos de los argumentos que aquí se presentan. Lo compartido estos años me lleva a rescatar unas palabras de Paulo Freire que hace tiempo me ayudaron a entender mis propios procesos de escritura y ahora quiero retomar para trasladar mis sensaciones respecto a este libro.

*En el fondo yo procuraba reentender las tramas, los hechos, los actos en que me había visto envuelto [ ]; la lectura y la escritura de la palabra implican una relectura más crítica del mundo como «camino» para «reescribirlo», es decir, para transformarlo.*

(Paulo Freire, Pedagogía de la Esperanza)

Considero que lo que el lector tiene entre sus manos es el resultado del esfuerzo de Pablo por reentender dos elementos críticos en su trayectoria de los últimos veinte años. Por un lado, el pensamiento sobre desarrollo territorial en América Latina. Desde su vivencia comparte con el lector cómo este pensamiento ha ido evolucionando e interactuando con la práctica. Al hacerlo, creo que nos devuelve una relectura y una reescritura de su propio camino y de su propia transformación. Por otro lado, el libro es el resultado de un viaje de vuelta a la Rafaela (Argentina) de los 90, para reentender las tramas, los hechos, los actos en que como político se había visto envuelto, en busca de esa relectura crítica que permita buscar el camino para la transformación actual.

Tengo además la sensación de que este proceso ha llevado a Pablo a explicitar en este libro elementos que hasta ahora habían permanecido tácitos en su contribución académica.

Una vez explicitados, los mismos nos ayudan a perfilar algunas de las respuestas que buscábamos en la clausura del Seminario sobre Políticas Regionales de Innovación. Así, los nexos que se construyen entre el proceso de Rafaela y las influencias del peronismo y Paulo Freire abren un camino en el que podemos encontrar respuestas a la necesidad de construir las interacciones entre las políticas y la política. En cuanto al cambio que este camino supone en las aproximaciones a la investigación se nos propone la investigación acción y, más específicamente, el concepto de praxis. El libro se convierte de esta manera en una invitación a buscar caminos en los que la investigación se haga no *para* los actores del territorio, sino *con* los actores del territorio. Una invitación a experimentar el desarrollo territorial sin separar la teoría de la práctica, la reflexión de la acción.

Miren Larrea, Azpeitia, 19 de enero de 2015

# Introducción

En nuestras prácticas y reflexiones sobre el Desarrollo Territorial (DT) realizadas en los últimos años aparece un fuerte desafío vinculado a la necesidad de crear o fortalecer capacidades para dinamizar procesos de cambio. Nuestra corta historia en América Latina también nos enseña que no es un proceso lineal sino que, como el DT depende del contexto y de la visión del territorio que se defina, no siempre son las mismas capacidades ni los mismos procesos.

En ese marco, algunas de las restricciones presentes para trabajar están dadas por debilidades para ejecutar políticas públicas, para gestionar nuevas formas de gobernanza, para la construcción de mirada compartida, para la articulación de actores, para la definición de nuevas estrategias. Se necesita más gente formada en el enfoque del Desarrollo Territorial y organizaciones que puedan sumar a estos entornos innovadores y generen experiencias que lleguen a más y mejores impactos positivos en sus regiones.

Para profundizar en el tema, este libro se centra en capacidades y en un tipo de interacción para su construcción: la interacción entre los procesos políticos y los formativos, con el diálogo como estrategia dominante. Se intenta reflexionar sobre «el qué y también el cómo». La comprensión de elementos como el diálogo, la facilitación, la mutua influencia entre lo formativo y lo político, la importancia de la identidad cultural y las influencias externas se van desarrollando en estas páginas y pueden ser válidos no sólo para entender esta interacción entre los procesos políticos y los formativos, sino en un modo más genérico en las interacciones en el territorio dentro de un sistema complejo.

La génesis del libro corresponde a reflexiones realizadas bajo distintas prácticas profesionales realizadas en los últimos años, a los que se le suma el trabajo de Tesis Doctoral en Estudios para el Desarrollo de la Universidad del País Vasco (UPV) y los ejes, como se explicita, son la formación, la política y la generación de capacidades para el Desarrollo Territorial (DT). Para su elaboración se combina la experiencia con la teoría sobre desarrollo territorial. La inspiración se toma de la investigación-acción y más concretamente del concepto de praxis planteado por Freire (2008). Este concepto atravesó el trabajo y va a ser un pilar a lo largo de estas páginas, tanto, que hacia el final del libro la idea de la praxis pasará a ser parte de la estrategia del DT para la construcción de capacidades.

Además, es importante destacar que la lectura más conceptual aparece siempre ligada a una descripción de cómo estas ideas impactaron en un territorio abriendo debates que influyeron en el proceso de desarrollo. Para eso, se desarrolla un caso, el de la ciudad de Rafaela (Santa Fe, Argentina), en el que se profundiza la relación entre procesos políticos y procesos formativos: una relación que no había sido abordada hasta el momento a pesar de que se han escrito numerosos documentos sobre esta ciudad. Luego, se analizan otros tres casos en diferentes geografías.

Se parte, como idea básica, de una de las definiciones que existen sobre el Desarrollo Territorial y que lo describe como «un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad» (Alburquerque, Costamagna, Ferraro, 2008). Esta definición, una entre muchas sobre Desarrollo Territorial, hace visible el tema de las capacidades, concepto sobre el cual existen diversas aproximaciones: las realizadas desde los sistemas regionales de innovación por el experto finlandés Markku Sotarauta, o las capacidades para el Desarrollo Humano Local sobre las que trabaja el Instituto Hegoa de la Universidad del País Vasco, hasta las del antropólogo estadounidense Andrew Cummins, que vive en El Salvador, más ligadas a la innovación empresarial. Aun así, no hemos encontrado que, en América Latina, se profundice en términos más dinámicos, tratando de entender flujos y conexiones dentro de los procesos de construcción de capacidades para el desarrollo territorial.

Es deseable aclarar que, no se pretende abordar la totalidad de los elementos que inciden en la generación de capacidades para el desarrollo territorial; desde una aproximación multidimensional al desarrollo territorial, este objetivo excedería las posibilidades del libro. En la complejidad, se ha acotado a la interrelación entre los procesos políticos y los procesos formativos. La justificación de esta elección es doble. Por una parte, como se planteó, este espacio no se ha abordado en profundidad en la literatura sobre Desarrollo Territorial en América Latina y por otra, hay un posicionamiento personal, basado en el aprendizaje y en la experiencia vital que son fundamentales a la hora de proponer tanto a la política como a la formación como elementos centrales, aunque no únicos, del Desarrollo Territorial.

## **La praxis y su relación con el Desarrollo Territorial**

En principio el libro, inspirado desde la praxis, se pensó en torno a tres preguntas que se han ido reformulando para dar cabida a ideas, conceptos y visiones sobre casos. Podría haberse obviado esta referencia pero el hecho de aprender de la práctica es un tema central de la aproximación utilizada.

La primera se formuló así:

Rafaela aparece como un caso interesante abordado por varios autores. ¿Cómo se han desarrollado las capacidades que han permitido un buen desempeño en los temas del Desarrollo en el Caso de Rafaela (Santa Fe, Argentina) entre 1991 y 2011?

La respuesta a esta pregunta se presenta de forma más directa en el capítulo sobre el caso Rafaela, pero tiene una base importante en el capítulo de revisión de literatura sobre desarrollo territorial, ya que esta literatura fue también parte de la reflexión en esta ciudad. La literatura y el caso muestran la relevancia de los procesos políticos y formativos en Rafaela, y esto se toma como punto de partida para formular la segunda pregunta:

¿Cómo interactúan los procesos políticos y los procesos formativos para generar capacidades en el territorio?

La respuesta a esta pregunta se plasma sobre todo en el modelo analítico. Este modelo plantea, en el plano conceptual, la relevancia de una serie de factores que influyen en la construcción de capacidades, convirtiéndose en una pieza clave del libro.

Teniendo en mente estos factores, se plantea la tercera pregunta, que pasa del plano conceptual al empírico:

¿Cuáles son las características que definen la interacción entre procesos políticos y formativos para el desarrollo territorial en los tres nuevos casos analizados: Gipuzkoa (País Vasco), Reconquista (Argentina) y Cusco (Perú)?

La relación entre la teoría y la práctica como unidad se ha buscado activamente a lo largo de todo el trabajo y se basa en el concepto de praxis planteado por Freire (1992) y que se puede

definir como la relación cercana establecida entre una forma de interpretar la realidad, la vida y la práctica consecuente que resulta de esta comprensión, que orienta hacia una acción transformadora (Rossato, C., 2012). Es acción-reflexión-acción o reflexión-acción-reflexión, una manera de aprender donde importa lo que hacemos. En principio, este concepto parece sonar como descollado, sobre todo para aquellos que desde una mirada más tradicional pueden pensar: ¿y esto? ¿Por qué se expone esta idea antes de una introducción teórica específica del tema?

La respuesta nace en nuestro «enfoque pedagógico del desarrollo territorial<sup>1</sup>» que busca integrar reflexión y práctica en el desarrollo territorial en América Latina. El enfoque pedagógico (EP) está en desarrollo y «es una forma de entender y actuar en la construcción de procesos de aprendizaje para el cambio en el territorio de forma coherente con una construcción social y política que active la participación de los actores territoriales. Supone un modo de comprender el conocimiento, la vinculación teoría-práctica, el reconocimiento del otro (saberes locales, prácticas y experiencias), la vinculación basada en el diálogo y la resolución de conflictos promoviendo instancias democráticas» (Costamagna, P., Pérez, R., Spinelli, E. (2014)). Asimismo, se fortalece el enfoque entendiendo la formación y la investigación como estrategia del DT y esto se expresa en el «Enfoque Pedagógico y la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial» (Costamagna, P., Larrea M.; Conecta DEL 2015).

Los elementos del enfoque pedagógico que (además de la idea de praxis) más claramente han influido en el libro son: la importancia de reconocer la complejidad en los procesos educativos que suceden en el territorio; que la formación en Desarrollo Territorial implica acción y transformación y que el conocimiento no es exclusivo de los ámbitos académicos, que se amplía y complementa al incorporar experiencias y saberes producidos desde las prácticas; y también que es necesario generar espacios de diálogo e instancias de formación desde los actores. Asimismo, es importante la reflexión de integrar el enfoque a la Estrategia en los territorios otorgándole una prioridad que hasta el momento no existía.

Además de su vínculo con el enfoque pedagógico desarrollado en ConectaDEL, el libro se vincula también a la línea de conocimiento definida bajo el nombre de *desarrollo territorial e investigación acción* en Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad. En esa línea se está apostando para combinar la reflexión académica con la reflexión desde su experiencia como actores del desarrollo territorial. Esta aproximación ha sido sistematizada por Karlsen y Larrea (2014). Además, la aproximación desde la praxis se ha inspirado en torno a las contribuciones realizadas por una serie de autores enmarcados en el ámbito de la investigación acción como, por ejemplo, Herr y Anderson (2005), y el modelo cogenerativo de Greenwood y Levin (2007) o Judi Marshall (2008), que han inspirado el proceso de escritura del libro. Ambas miradas avanzan hacia definiciones compartidas en el Enfoque Pedagógico y la investigación Acción como estrategia del DT.

Con este marco, la realización del libro tiene una parte que emerge de la sistematización explícita de los esquemas conceptuales que el autor había trabajado durante dos décadas de práctica del desarrollo territorial y también de su implicancia en el caso Rafaela<sup>2</sup>. No se des-

---

<sup>1</sup> Trabajado en ConectaDEL: Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local lanzado en conjunto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y Entidades Sociales Locales (ESL) en Argentina, Perú, Brasil, Chile y Centroamérica. ConectaDEL es integrante de la Agenda DEL-FOMIN. [www.conectadel.org](http://www.conectadel.org)

<sup>2</sup> El caso se centra en la interrelación entre los procesos políticos y los procesos de formación en Rafaela entre 1991 y 2011. Durante este período el autor ha sido parte del proceso de Rafaela. Inicialmente, en 1991 fue Secretario de Programación Económica de Municipalidad hasta 1997 y luego Director del ICEDeL (Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local) hasta 1998; también coordinó el Programa de Competitividad para la Región Central de la Provincia de Santa Fe BID FOMIN ACDICAR con sede en Rafaela 2007-2011, por lo que tuvo incidencia directa en el proceso político analizado. Actualmente el autor es Director de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional

criben únicamente los contenidos de las aportaciones académicas realizadas por distintos autores, sino que se analiza también cómo muchos de esos autores se relacionaron en el territorio en América Latina, algunos compartiendo y discutiendo sus conceptos y marcos con actores territoriales, otros entrando en debates entre académicos, y todos ellos haciendo que sus ideas impactaran en el territorio más allá de la publicación académica de sus trabajos.

La presentación de estas interacciones y la descripción de estos debates no están accesibles para el lector en otras publicaciones: surgen de la experiencia vivida por el autor en su interacción tanto con los otros autores analizados como con actores territoriales que discutían conceptos. En muchas de estas situaciones, el autor participa como parte de un proceso cogenitivo. La narrativa de estos debates e interacciones es lo que aporta una forma novedada al Capítulo 1.

Detrás de esto, existe un interesante debate sobre si se puede aprender de la práctica. Y aquí el autor tiene una posición tomada a favor de una respuesta positiva, muy consecuente con la historia del desarrollo territorial en América Latina, donde la práctica ha ido delante de la teoría para luego combinarse. La experiencia vivida ha marcado la perspectiva desde la que el autor plantea el caso y el libro.

Nuevamente parece sonar como descolgado y el lector se puede volver a preguntar: ¿y esto? ¿Por qué se expone esta idea antes de una introducción teórica específica del tema? Porque al plantear la praxis y la posicionalidad, también se intenta mostrar una parte importante del libro: hay maneras de construir capacidades, no somos neutrales, escribimos desde algún lugar, con nuestro pensamiento e influidos también por la práctica. Esta idea es un contrapunto, por ejemplo, con enfoques que plantean aires técnicos o desprovistos de abordajes ideológicos.

La neutralidad es hacer explícita la posición política del autor respecto al tema abordado. En este caso, esa posición se sintetiza en la apuesta por el «enfoque pedagógico del desarrollo territorial» y en la idea de que se aprende no sólo de la teoría o de la práctica sino de una combinación de ellos dentro de un enfoque del DT que se desarrolla en los capítulos siguientes. Además, el planteo es que «no hay realidad objetiva a descubrir y mostrar, que hay múltiples (y potencialmente cambiantes) “verdades” vistas desde diferentes perspectivas, y que escribir solamente (aunque potencialmente de forma valiosa) representa la perspectiva construida por el autor» (Marshall, 2008).

## La estructura

El capítulo 1 es el que refiere a la revisión de la literatura con influencias sobre el Desarrollo Económico Territorial y busca presentar las escuelas o aproximaciones que han marcado la práctica de este tipo de enfoque del desarrollo. Aunque estas miradas han tenido incidencia en otros países de América Latina, el análisis se focaliza específicamente en Argentina. Por otra parte, teniendo en cuenta que el siguiente capítulo se centra en Rafaela como estudio de caso, se han añadido algunas influencias que, sin ser tan críticas en Argentina en su conjunto, han marcado la experiencia de esta ciudad. Se hace el análisis de la influencia del paradigma neoliberal, la visión de la CEPAL en el tema, el accionar y el pensamiento del FOMIN y también de reconocidos expertos.

En el Capítulo 2 se analizan Influencias propias de Rafaela, aquellas que le dan una particularidad al caso, ya sea por su historia, su cultura o los liderazgos de los equipos políticos que gobernaron la ciudad en el período estudiado y que fueron moldeando el proceso con su propia impronta. Esto es muy importante de cara a un tema fuerte que es cómo el territorio y sus características influyen en el DT. Para esto, se presenta un apartado con un análisis sobre la identidad cultural del territorio, y otro apartado sobre la influencia del peronismo en

una de sus múltiples variantes, ya que el grupo que gana las elecciones locales en 1991 proviene del justicialismo y toma de ahí una idea del rol del Estado y de la vinculación de lo productivo con lo social. Luego se reflexiona sobre otras influencias relevantes y se incorpora un apartado que intenta mirar al futuro pensando en el enfoque de capacidades.

En el capítulo 3 se analiza cuál fue la evolución de Rafaela reflejando la interacción entre reflexión y acción que se propone como modo de generación de nuevo conocimiento y que, como ya se señaló, luego se incorpora como parte de la estrategia de construcción de capacidades.

El capítulo 4 construye un modelo analítico desde una aproximación que no se plantea ni exclusivamente desde la teoría presentada en los capítulos 2 y 3, ni exclusivamente desde el caso presentado en el capítulo 4, sino que presenta una combinación que es el resultado de analizar la interrelación entre teoría y práctica, en una relación continua de reflexión-acción.

En el capítulo 5 se analiza el caso de Gipuzkoa Sarean, un proyecto promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa en el País Vasco, que se integra a un proceso del gobierno para desarrollar una nueva aproximación al desarrollo territorial (inicialmente a la competitividad) con una perspectiva de investigación acción. Se trabaja con una de las especificidades de este caso que es el impulso del proceso es político, y es en el contexto de ese proceso que se gestan los espacios de formación.

En el capítulo 6 se exponen dos nuevos casos: Reconquista, que es una ciudad ubicada al norte de la provincia de Santa Fe, Argentina, y otro en la Región de Cusco, en el Perú. Las especificidades de estos casos, en relación al de Gipuzkoa Sarean, es que el impulso fuerte del proceso lo da la formación, y es en el contexto de ese proceso que se analizan los cambios en el territorio y el rol de la política. Son análisis de menor volumen que Gipuzkoa Sarean pero con igual objetivo: utilizar el marco conceptual elaborado y, desde ahí, observar si ayuda a interpretar lo ocurrido en este contexto.

Por último, un capítulo de Conclusiones donde se muestran los principales aprendizajes y conclusiones.



## Capítulo 1

# Revisión de la literatura con influencias sobre el Desarrollo Económico Territorial

### Introducción

La revisión de la literatura enmarcada en este capítulo tiene un objetivo: presentar las escuelas o aproximaciones al desarrollo económico territorial que han influido en la práctica de este tipo de desarrollo en Argentina aunque sin poder expresar la existencia de un marco conceptual único y cerrado. Estas aproximaciones han tenido también incidencia en otros países de América Latina, pero, aquí, su análisis se focaliza específicamente en Argentina. Por otra parte, teniendo en cuenta que el siguiente capítulo se centra en Rafaela como estudio de caso, se han añadido algunas influencias que, sin ser tan críticas en Argentina en su conjunto, han marcado la experiencia de esta ciudad. La revisión repasa las corrientes que incidieron en Argentina sobre todo en los noventa y la primera década del siglo xx.

Es clave remarcar que en las últimas dos décadas el mundo vive grandes transformaciones en las formas de producción de la mano de un modelo de crecimiento económico con características neoliberales (sobre todo en la década del noventa del siglo pasado) a los que se suman profundos cambios tecnoproductivos. El discurso oficial proponía, para esa década, de forma dogmática, la no intervención del sector público en la economía y la aplicación de un tipo de ajuste estructural que privilegió el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, la contención del déficit fiscal y la lucha contra la inflación (Alburquerque, F., Costamagna, P., Ferraro, C.; 2008).

También entra en escena, en la época, una mayor visibilidad de la relación global/local. José Arocena (2011), uno de los referentes del desarrollo local en América Latina, planteaba una necesaria reflexión sobre si lo global determina lo local, si lo local es la alternativa o si lo es la articulación local-global. El autor toma postura por esta última con una apertura de lo particular, con lo universal incidiendo en lo particular y con un alejamiento de las euforias localistas y de los determinismos. Sin dudas, se advertían cambios en el territorio que luego originaron demandas de las comunidades ante las autoridades locales en temas que, hasta el momento, no se resolvían en el nivel municipal u otros espacios subnacionales.

Para Argentina, Alejandro Villar (2004) plantea que el desarrollo local se fue incorporando a la agenda municipal desde mediados de los años noventa. En ese tiempo, las políticas nacionales y provinciales fueron escasas, desarticuladas y con problemas de sustentabilidad. Eran respuestas ante la inexistencia de acompañamiento de otros niveles de gobierno.

El escenario estaba marcado, al igual que en muchos países de la región latinoamericana, por dos variables importantes. Por un lado, por la reforma del Estado, que incluyó fundamentalmente la privatización, la desregulación y la descentralización, y condujo al abandono de las políticas nacionales de impulso al desarrollo. Por el otro lado, por la forma en que la Argentina se integró a la globalización, con la apertura indiscriminada y la sobrevaluación del peso, y produjo un fenómeno de concentración económica y desindustrialización. Ante esta situación, las políticas de desarrollo fueron recogidas a nivel local por municipios que se vieron impulsados a brindar nuevas respuestas a los problemas sociales y económicos que las políticas nacionales habían generado (Villar, A., 2004).

En el tema del Desarrollo Económico Local, es importante lo que plantea Alburquerque (2011): que la teoría del desarrollo económico local ha ido, en general, detrás de la práctica, y es ella misma la que obliga a conceptualizar. Por esta razón es que se ha adoptado para este capítulo un estilo que sigue un relato coordinado con autores e instituciones que participaron de los procesos de cambio y de producción conceptual de la época.

Con ese marco, a continuación se listan las aproximaciones que se han seleccionado como más influyentes para la práctica del desarrollo económico territorial en Argentina y, de forma más específica, en Rafaela, y que luego van mutando a una visión más compleja del Desarrollo Territorial. En algunos casos, se trata de organismos que agrupan a varios autores y, en otros, son autores que han tenido en forma más individual una incidencia significativa.

- a) Paradigma neoliberal, Consenso de Washington. A principios de los años noventa, de forma mayoritaria en América Latina, se seguían impulsando políticas sobre la base de que el desarrollo económico dependía básicamente de temas macro y sectoriales más el flujo de recursos financieros externos que permitían potenciar la economía, y que esto sucedía sin intervención del Estado. Era el paradigma neoliberal plasmado a fines de los '80 en el denominado «Consenso de Washington», como un conjunto de principios para aplicar en la agenda política, económica y social. Esta perspectiva queda muy reflejada en las políticas del gobierno argentino de Carlos Menem en sus dos mandatos gubernamentales, 1989-1995 y 1995-1999.
- b) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas (NU). Este organismo está presente en la definición de políticas para el desarrollo de la Región desde hace décadas. Ha sido impulsor de ideas de crecimiento de largo plazo con Raúl Prebisch como líder. Incorporó en sus inicios un concepto clave —la sustitución de importaciones—, con el que le discute al modelo primario exportador vigente en la Región Latinoamericana. La CEPAL planteaba un enfoque industrialista, con generación de empleo, un rol del Estado activo, proponiendo, además, debates sobre la manera de combatir la desigualdad en los países de la Región. Esta teoría —muy presente en los sesenta y algo de los setenta— se enfría a fines de los setenta y principios de los ochenta con la crisis de la deuda externa y por la hegemonía liberal del ajuste. Comienza a retomarse con algunos debates a fines de los ochenta y principios de los noventa con el regreso de gobiernos democráticos en muchos países de AL. El tema de desarrollo económico local se debate con más fuerza desde el ámbito del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la CEPAL (ILPES). Asimismo, en esa época, en Argentina, desde la oficina Buenos Aires, aparece una serie de estudios denominados «Perspectivas de reindustrialización y sus determinantes regionales» Programa CFI-CEPAL. Dentro del programa, hay documentos vinculados a los Distritos Industriales Italianos y desde ahí su vínculo con el territorio y el sistema productivo. El principal referente fue Francisco Gatto y promovió una *nueva mirada de la lógica productiva*, acompañado por un grupo donde estaban Carlo Ferraro, Aída Quintar, Gabriel Yoguel, Rubén Ascúa, entre otros.

- c) La literatura de los distritos italianos de la mano de Patrizio Bianchi, académico de la Emilia Romagna (Italia), que también trabaja las políticas industriales y las ideas del territorio dentro de la lógica de los distritos con A. Marshall y G. Becattini como referencias.
- d) El Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es un fondo creado en 1993 para promover el desarrollo del sector privado en América Latina, en alianza con asociaciones empresariales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONGs). El FOMIN nace para proveer asistencia técnica e inversiones para apoyar el crecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas, mejorar las competencias laborales, y contribuir en la mejora del clima de negocios y el acceso a financiamiento. Desarrollo, entre otros, de proyectos de escala local orientados, en principio, al concepto de fallas de mercado, pero fortaleciendo las capacidades locales en el ámbito de la competitividad empresarial. Las principales contribuciones, en esta línea, han sido la concreción de programas de apoyo y sus evaluaciones, que fueron tomados como insumos de las políticas, y cuyos escritos vienen de la mano de Juan José Listerri, José Luis Curbelo, Claudio Cortellesse, entre otros.
- e) Francisco Albuquerque, uno de los autores con mayor y más larga presencia en el Desarrollo Económico Local en América Latina. Albuquerque tiene influencia en las definiciones que va adquiriendo el ILPES CEPAL en los años noventa, luego continúa como consultor haciendo capacitación y asistencia técnica en la Región. A él hay que sumarle otros expertos, como Sergio Boisier (también ligado al ILPES a fines de los ochenta y noventa), Antonio Vázquez Barquero, el mencionado José Arocena y también más recientemente Oscar Madoery, quienes son nombres propios de la literatura, más allá de su pertenencia a distintas instituciones.
- f) Literatura sobre descentralización, donde encontramos alta heterogeneidad, pero a lo que se le suma la aproximación sistémica a la competitividad. Con estos conceptos juntos se abre una gran cantidad de espacios de actuación para actores locales. El artículo de Competitividad Sistémica de Meyer Stamer, Klaus Esser y otros colegas del Instituto Alemán de Desarrollo de Berlín en la revista de la CEPAL tuvo una amplia difusión y permitió un avance hacia la multidisciplinariedad del concepto.

## Desarrollo de las influencias

### a. *El paradigma neoliberal*

El libre mercado y la no intervención del Estado son base del paradigma que se impone en los años ochenta en América Latina y que perdura por varios años; toma las ideas fundacionales del liberalismo económico y de la visión más neoclásica de la economía. La instrumentación macroeconómica se basa en una serie de políticas monetarias y fiscales, y una gran apertura de las economías donde se profundizan procesos de desregulación financiera. El sector privado tiene una voz determinante sobre las relaciones económicas.

Los impulsores de esta etapa fueron los organismos multilaterales del orden mundial y su marco fue el Consenso de Washington. John Williamson (quien, entre otras funciones, se desempeñó como economista jefe del Banco Mundial en los '90) acuñó esa expresión para describir un conjunto de reformas que las economías estatizadas de América Latina podrían aplicar para atraer «nuevamente a los capitales privados» después de la crisis de la deuda. Aun cuando este conjunto de políticas tuvo originalmente por objeto la reforma de las economías de América Latina, pronto se convirtió en un modelo para todo el mundo en desarrollo.

Las reformas propuestas en el Consenso son: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización de la tasa de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de la inversión extranjera, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

Las acciones derivadas del manifiesto influyeron fuertemente en una gran cantidad de países —y en Argentina en particular— que aplicaron estas recetas durante los años noventa, cuando el desarrollo no figuraba entre las prioridades de las políticas públicas.

Más cerca del Territorio, a principios de los noventa, el paraguas del Consenso de Washington no dejaba lugar para las políticas activas, «se seguía creyendo que el desarrollo económico dependía del flujo de recursos financieros externos, el cual permitía potenciar la economía interna. De este modo, se generó una especie de competencia territorial para acceder a inversiones externas, a través de diversos medios como las exenciones fiscales o la facilitación de suelo para la construcción de parques industriales. Asimismo, en aquellos momentos se creía que el apoyo a un puñado de empresas exitosas, replicaría sus efectos positivos en el resto de la comunidad empresarial. Estos enfoques resultan muy incompletos, al no incluir en su agenda la relevancia de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como el mercado interno» (Alburquerque, F., Costamagna, P., Ferraro, C.; 2008). Claramente el mundo de los negocios tenía un lugar de privilegio en las tomas de decisiones aun en los niveles locales.

En las siguientes secciones se explicitan aproximaciones que ponen en duda el dogma planteado; son enfoques distintos pero que se influyen mutuamente.

#### b. *El recorrido de la CEPAL sobre desarrollo económico local*

En sus primeros 25 años, la CEPAL, que fue creada en 1948, lideró un pensamiento latinoamericano del desarrollo, ideas de crecimiento de largo plazo, un enfoque industrialista y estudios sobre la economía real que entraron en *stand by* a fines de los setenta y principios de los ochenta, por la casi absoluta hegemonía de las ideas del liberalismo económico con autoritarismo en los años setenta, sucedido por democracias débiles, crisis de endeudamiento, ajuste liberal y consenso de Washington.

Al principio del nuevo despertar del debate cepalino de mediados y fines de los ochenta, se intentó un equilibrio con las teorías más aperturistas pero incorporando el análisis del «cómo incorporar el progreso técnico» como elemento clave de la competitividad, una crítica a los flujos financieros y retomando de a poco postulados de largo plazo. A diferencia de las tesis liberales, en la CEPAL se consideraba, en general, que era el Estado, y no el mercado, quien debía hacerse cargo del desarrollo tecnológico, y organizarlo.

A fines de los años ochenta, un conjunto de trabajos realizados tomando sobre todo la base de artículos de Fajnzylber (1989) derivó en el texto Transformación Productiva con Equidad (CEPAL, 1990), que ponía el acento sobre los temas fundantes de la visión: la necesaria reducción de la heterogeneidad estructural y el crecimiento con equidad. El progreso técnico —explicaba— está en el núcleo de las preocupaciones porque es uno de los ejes del combate a la pobreza y a la vulnerabilidad externa de la región.

Según plantea Saludjian (2006), «la Transformación Productiva con Equidad se presentaba como el intento de integrarse en la economía mundial y de crecer mediante el comercio mundial y, más específicamente, siguiendo un modelo exportador inspirado en la experiencia asiática. Se deseaba entonces (...) una nueva dinámica que permitiera alcanzar ciertos objetivos propios de una concepción actualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democráticos, adquirir una mayor autonomía, crear las condiciones preservando el medio ambiente y mejorar la calidad de vida de toda la población».

A partir de 1990, la CEPAL —durante el mandato Gert Rosenthal— también flexibiliza el concepto de políticas de desarrollo que había acompañado en las décadas precedentes y abre el debate interno. Admite cambiar el marco regulatorio —apertura comercial, liberalización financiera, privatizaciones, entre otros factores— y analiza en forma crítica las reformas, señalando méritos y errores e insuficiencias. Además, reconoce la necesidad de introducir revisiones en relación con la participación del Estado en la vida económica, sus instrumentos y los mecanismos de intervención, pero asignándole un papel clave a su contribución en la agenda de desarrollo socioeconómico en los ámbitos financiero, productivo, social y ambiental.

Según Fajnzylber (1989), «en el mediano-largo plazo, la competitividad estructural es la capacidad que tiene un país para mantener e incrementar su parte de mercado a escala internacional y, al mismo tiempo, la capacidad de mejorar las condiciones de vida de su población. Esto requiere un aumento de la productividad y, por lo tanto, de los aportes resultantes de la incorporación de la tecnología. Las diferencias en el empeño internacional se deben, en parte importante, a factores estructurales que influyen tanto sobre las modalidades como sobre la utilización que hace cada país de los instrumentos específicos de política económica e industrial».

Fajnzylber era crítico del neoliberalismo emergente y entendía que el desarrollo presupone un papel importante del Estado. Por cierto, esa postura crítica frente al neoliberalismo en los años ochenta era compartida por numerosos autores que en ese período escribieron sobre la temática del desarrollo en el plano internacional (Bielschowsky, R., 2010).

Igualmente, sus obras otorgan un marco importante para el futuro. Según Bielschowsky (2010), Fajnzylber aportó siete ideas-fuerza al mensaje de «Transformación productiva con equidad» para renovar la visión cepalina del desarrollo. En primer lugar, la equidad se considera necesaria para mejorar la competitividad; también, el progreso técnico es fundamental para incrementar la productividad y la competitividad. A su vez, se distingue la competitividad auténtica de la espuria: la auténtica surge de la aplicación constante y creciente del progreso técnico, la calificación del capital humano y la equidad, mientras que la espuria se basa en ventajas cambiarias, salariales y de recursos naturales. Por otra parte, la industria es vital para el progreso técnico pero debe articularse con los demás sectores para permitir los efectos de derrame (spillovers) y los encadenamientos productivos. Se propone una concertación social amplia para la innovación y el progreso técnico, considerándose como clave el papel de las instituciones, y se valora la democracia como marco para concretar la transformación productiva y social.

## LOS INICIOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LA CEPAL

En el medio de estos debates, el tema específico del Desarrollo Económico Local tiene una base en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Luis Riffo (2013) plantea que «en la década de los ochenta se incorporaron las discusiones sobre la nueva fase de reestructuración del capitalismo a nivel global, en particular sus profundas transformaciones en el campo tecnológico y productivo» (De Mattos, C., 1989; Gatto, F., 1990). Finalmente, a partir de la década de los noventa, las reflexiones territoriales comienzan a vincularse con los problemas asociados a la globalización y la competitividad (Silva Lira, I., 1995; Alburquerque, F., 1995; Silva Lira, I., 2005). De esta manera, la reflexión del ILPES sobre los aspectos socio-espaciales se ha involucrado históricamente con los problemas concretos de los países de la región, y en particular de sus entidades subnacionales, como corresponde a su mandato, buscando elaborar interpretaciones y propuestas de acción útiles para los gobiernos de distintas escalas territoriales».

Carlos de Mattos y Sergio Boisier son las primeras referencias, sobre todo por los interrogantes que planteaban: «¿Es previsible que la dinámica emergente de la reestructura-

ción establezca mejores condiciones para enfrentar las desigualdades en el territorio? ¿Hasta dónde los nuevos paradigmas de acción territorial que ahora se están poniendo de moda serán capaces, en estas nuevas circunstancias, de promover el desarrollo regional o local?» (De Mattos, C., 1989).

De hecho, Carlos de Mattos (1989) tenía un enfoque sobre desarrollo regional a escala nacional con una mirada atenta a los procesos de globalización y su influencia sobre los espacios subnacionales: «(...) La modernización que ha acompañado los procesos de reestructuración ha estado marcada por un ritmo de difusión altamente desigual, que ha contribuido a profundizar la heterogeneidad tecnológica de los sistemas productivos de estos países». Y también: «Toda vez que se habla de desarrollo regional o local, se impone una pregunta: ¿qué es lo que indica mayor desarrollo relativo de una parte de un territorio nacional? Varios aspectos podrían considerarse como indicadores al respecto: la magnitud de la actividad económica que allí se ha desarrollado, la cantidad y la calidad de los servicios que dispone, la capacidad del medio respectivo para adoptar innovaciones, el nivel de ingreso de sus habitantes, el volumen de excedente generado por sus actividades, las características del mercado interno que allí se ha constituido y, como resultado y síntesis de todo ello, el grado de bienestar y calidad de vida de los habitantes.»

El desarrollo que hace De Mattos va incluso más allá. Plantea: «(...) Ha comenzado a ganar predicamento un nuevo paradigma, construido en torno a la idea de “desarrollo desde abajo hacia arriba”, en sus diversas variantes, que habla de desarrollo autosostenido, de desarrollo endógeno y, en especial, de descentralización. Su rasgo distintivo central radica en el hecho de que las estrategias respectivas deberían privilegiar la acción organizada e impulsada desde y por la propia colectividad que se desea beneficiar; en general, la confianza en las propias fuerzas (self-reliance) constituye la columna vertebral de esta nueva manera de concebir la acción social para el desarrollo regional o local» (de Mattos, 1989).

Boisier (1992) también es influenciado por los acontecimientos mundiales, principalmente por los motivados por la revolución científico-tecnológica: «El concepto de desarrollo debe ser multidimensional y dinámico. El propio funcionamiento de cualquier sistema económico, del sistema de relaciones sociales de producción y, en particular, del “estilo” de desarrollo que el sistema adopta en determinado lugar y momento, produce permanentes y asincrónicos cambios en los varios planos señalados (...). El estilo genera efectos previstos y no previstos, notables o imperceptibles, rápidos o lentos (...) en el momento de la producción de bienes y servicios, en su distribución, en la generación o asimilación de innovaciones tecnológicas, en el uso de los recursos naturales, en la distribución territorial de la población, de la producción y del poder».

Según el autor, esta revolución científica y tecnológica posee efectos que configuran una nueva economía de geografía variable «que genera un espacio potencial para una mayor descentralización decisional y territorial» (Boisier, S., 1992).

Como el mismo Boisier reflexiona: deja de ser cartesiano y pasa a ser complejo; plantea que «desde nuestra formación y paradigma metodológico profundamente cartesiano, nos cuesta comprender que el proceso de desarrollo territorial es holístico y sistémico, donde el desarrollo actúa como contenedor y articulador de las partes» (Boisier, S., 1997). Supone que hay que entender para intervenir.

Además, desde lo político, el proceso de construcción regional «se apoya en la puesta en práctica de dos proyectos: un proyecto político regional, productor de la cohesión y de la movilización, y un proyecto cultural regional, productor de la percepción colectiva de la identidad» (Boisier, S., 1992). En ese texto Boisier también señala el papel del gobierno local como clave, dado que el desarrollo depende de actividades colectivas y de su conducción social, considerando cómo se relaciona las personas y qué tipo de actividades se organi-

zan desde esta percepción. Y agrega: «No habrá lugar para una transformación profunda de los procesos de desarrollo sin una transformación individual y colectiva de las mentalidades» (Boisier, S., 1992). Este especialista hace otros aportes importantes como una definición sobre desarrollo endógeno, pone nuevos jugadores en la agenda del desarrollo junto con otros debates como una nueva institucionalidad.

Este recorrido fue sintetizado por Luis Riffo (2013): «El nuevo paradigma del desarrollo endógeno, que comenzó a ser elaborado durante los ochenta, y que fue ampliado significativamente durante los noventa, comenzó a expresarse claramente en los diversos cursos del IL-PES, en particular en el nuevo curso Laboratorio Integrado de Desarrollo Regional (LIDER), diseñado por Sergio Boisier, que comienza en 1992 y durará hasta 1997».

También la misma Cepal se sumó al debate. Un seminario en la Sede de la CEPAL en Santiago de Chile de 1989<sup>3</sup>, en el que se discutió sobre post-fordismo y producción flexible, puede ser tomado como otro punto interesante para el desarrollo económico con base pyme. Entre los presentes estaba Francisco Gatto, quien, con sus aportes es muy influyente en Argentina.

El planteo que hacía identificaba claramente al territorio «La preocupación por el tema desde la perspectiva territorial se funda en dos razones básicas. Por un lado, los cambios tecnológicos parecen alterar el patrón de localización y las demandas y usos del territorio (...) es esperable que se modifiquen las ventajas comparativas regionales y urbanas y la división espacial del trabajo. Por otro lado, la política y la planificación regional deberían necesariamente incorporar los nuevos cambios en la organización de la producción, a fin de responder de manera más eficiente y efectiva a las demandas económicas y sociales de base regional. (...) Habría elementos para pensar que el nuevo paradigma tecnológico es compatible con el resurgimiento de economías y gobiernos locales» (Gatto, F., 1989).

Agregaba fuertes razones para trabajar desde lo local. «Los cambios de perfil de la demanda —diferenciación de producción y segmentación de mercados— implican que la desverticalización de la producción amplía los espacios económicos para pequeñas y medianas empresas (pymes) que se integran de manera “sistémica” y no como opción alternativa al aparato productivo» (Gatto, F., 1989).

Gatto plantea que, por incidencia de la producción flexible, surgen nuevas formas de distribución espacial de las industrias, y cita tres ejemplos, denominados: complejos científico productivos; reaglomeraciones y distritos industriales (si bien estos últimos no son producto de prácticas tecnológicas neofordistas, el autor considera que recogen características de gestión y funcionamiento de este nuevo paradigma).

Respecto a los complejos científico productivos, Gatto (1989) sostiene que «la convergencia fructífera de fuerzas dinámicas de división originaria (públicas, empresarias, académicas, etc.) constituyó un elemento clave en la gestación y éxito de estas microrregiones». A su vez, destaca como beneficios de este tipo de aglomeración: la potencialidad del intercambio local de información e innovación, el acceso a altas fuentes técnicas, al permanente proceso de alimentación de las unidades internas de I+D de las pymes, a la reducción de costos de inversión, a la oferta de mano de obra calificada y entrenada en ese ámbito territorial productivo y a la disponibilidad de capitales de riesgo.

El autor plantea, en relación a los distritos industriales o áreas-sistemas, que constituyen aparatos productivos de fuerte fragmentación del proceso de producción con niveles aceptables de eficiencia, donde el distrito no es la sumatoria de pymes sino el producto de las interrelaciones de las empresas participantes.

---

<sup>3</sup> Este seminario fue mencionado por Francisco Alburquerque en una entrevista en Noviembre del 2012 en la ciudad de Madrid.

Para Gatto, estos casos se distinguen porque han producido un fenómeno de sinergia local fuertemente creador e impulsos de crecimiento económico. Desde esta perspectiva, avala las hipótesis que plantean la necesidad de mutuas interacciones en el plano productivo local para gestar fenómenos de crecimiento sostenido. «Las posibilidades de crecimiento se vinculan en estos casos en la capacidad innovadora de la región, la permanente búsqueda de nuevas opciones técnicas y de gestión, un fuerte sostén inicial público y un fuerte apoyo en el desarrollo de los recursos humanos endógenos» (Gatto, F., 1989).

Por último, escribe que el desafío consiste en intentar un desarrollo con ellos (sociedad local y su territorio). Asociar desarrollo e innovación tecnológica puede ser un principio válido de estrategia de desarrollo regional, pero debe tenerse presente que no todas las regiones parten de la misma línea de salida. «El cambio tecnológico es un medio que permite y facilita una reestructuración productiva, haciendo posibles o más eficientes producciones locales o nuevas actividades que no eran económicamente viables. (...) El rol de la planificación regional (...) es fundamental, en la medida en que asuma política y técnicamente un espacio en la negociación social relacionada con la concepción y la implementación de las políticas de desarrollo» (Gatto, F., 1989).

## LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO Y GESTIÓN LOCAL DEL ILPES

Al llegar al ILPES en 1992 como director, Arturo Núñez del Prado le solicitó a Francisco Alburquerque que se hiciera cargo de la División de Programas y Proyectos Sociales, dentro de la cual se organizaban los cursos sobre Gestión Municipal. Alburquerque provenía del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía, España, un organismo creado por el primer gobierno regional democrático y desde donde se comenzaron a desplegar actividades de apoyo a iniciativas de desarrollo de sistemas productivos locales en el interior de Andalucía. Su referencia de funcionamiento —en esa primera versión de una agencia de desarrollo económico regional— era la experiencia de los distritos industriales italianos y la presentación del enfoque de desarrollo económico local que en esos años hizo Antonio Vázquez Barquero.

Propuso un cambio en el nombre de la División de Programas y Proyectos Sociales del ILPES por otro: Desarrollo y Gestión Pública Local. Ésta compartía espacios con la División de Planificación Territorial que dirigía paralelamente Sergio Boisier. Uno, como ya expresamos, proviene de los enfoques del Desarrollo Regional, y el otro, de las iniciativas prácticas de DEL que se estaban desplegando en Europa con relativa independencia del avance de los procesos de descentralización en América Latina. En palabras de Alburquerque: «Había una coincidencia conceptual entre los planteamientos del desarrollo regional y el enfoque DEL, naturalmente. Pero el DEL era (y es) un enfoque para la acción, no tanto teoría acerca del planteamiento sobre el desarrollo y el territorio»<sup>4</sup>.

Para Alburquerque, lo importante entonces era avanzar en los nuevos roles de los gobiernos locales en América Latina y abrir espacios para la incorporación de innovaciones en un nuevo entorno territorial. «Si lo esencial consiste en asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido productivo y empresarial territorial, el diseño de las políticas de innovación tecnológica o de formación de los recursos humanos no puede hacerse eficientemente de forma centralizada y sectorial. La flexibilidad organizativa alude a la necesaria adaptación a la diversidad de situaciones específicas de cada territorio concreto. (...) 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

---

<sup>4</sup> Entrevista a Alburquerque. Nov 2012, Madrid.

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» (Alburquerque, F., 1997).

Alburquerque avanza: «En el proceso de desarrollo económico local se pueden identificar cuatro dimensiones principales: económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos endógenos con adecuados niveles de eficiencia; ambiental, que debe considerarse siempre la dimensión de sustentabilidad de cualquier opción transformadora del medioambiente; sociocultural, en la que los valores e instituciones sirven de base al proceso de desarrollo local; y político-administrativa, en la que las políticas territoriales deben intentar crear un entorno innovador territorial favorable a la promoción del desarrollo económico local. (...)». Y define «el desarrollo económico local como un proceso de transformación de la economía y la sociedad locales, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población, mediante la actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales (públicos y privados), para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial locales y la creación de un entorno innovador en el territorio».

El conjunto de aportes basados en estos nuevos modelos productivos se sintetizarán en el concepto de Desarrollo Económico Local, el cual se incorporará a los marcos interpretativos, y sobre todo a las propuestas prácticas del ILPES, durante los noventa, a partir principalmente de los trabajos de Francisco Alburquerque, y tendrá una creciente influencia en los nuevos cursos de capacitación, como el curso LIDER y el curso Gestión Estratégica del Desarrollo Local (GEDEL), que comienza en 1997 y se mantiene hasta la fecha (Riffo, L.; 2013).

Cuando Alburquerque dejó el ILPES a mediados de los noventa y con la salida del organismo de Sergio Boisier, se juntaron las dos Direcciones, que pasaron entonces a manos de Iván Silva desde la Dirección de Desarrollo y Gestión Local. El tema se continuó y fortaleció con hincapié en los temas de desarrollo endógeno, globalización, articulación productiva y competitividad territorial, dejando espacio a la mirada regional a través de las disparidades territoriales y los enfoques de crecimiento diferenciado de las regiones por países.

Esta época tiene su base en el Manual de Desarrollo Local del ILPES (1998), que plantea: «El desarrollo económico local puede definirse como aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad. (...) En la práctica, el desarrollo económico local siempre es un proceso que supone la formación de nuevas instituciones, el desarrollo de industrias alternativas, la mejora de las capacidades de la mano de obra existente para hacer mejores productos, y la promoción de nuevas empresas».

Al profundizar en el tema de los recursos de un territorio, Silva Lira (1998) plantea que el potencial de los recursos está agrupado en recursos físicos, humanos, económicos, financieros, tecnológicos, socio-culturales, y en lo que hoy se denomina capital social, y por lo tanto las diferencias entre territorios exitosos y no exitosos pueden estar explicadas por el surgimiento y potenciación de este capital intangible que favorecería su accionar. Silva Lira destaca que los agentes de cambio que deben encargarse de impulsar este proceso son tanto públicos como privados, y se resumen básicamente en las autoridades locales, las universidades, las cámaras empresarias, los centros de formación, las agencias de desarrollo local, y otras, que es importante que transiten por estos procesos de generación de confianza que potenciarían su accionar.

Silva Lira (1998) señala algunos aspectos característicos de los procesos de desarrollo local: son procesos de naturaleza endógena, revalorizan los recursos locales y buscan su óptima utilización; basan su estrategia en una solidaridad con el territorio mediante la afir-

mación de la identidad cultural; responden a una voluntad asociativa entre representantes públicos y privados; necesitan liderazgo político o institucional para dinamizar y dirigir a los actores socio-económicos para el surgimiento de iniciativas y su integración; buscan estimular los elementos endógenos desde una perspectiva integral, con inclusión de todos los recursos del territorio; plantean la naturaleza endógena y espontánea de las iniciativas económicas difícilmente encajables en modelos o estructuras de gestión rígidas; y se caracterizan por acciones con características específicas del territorio.

Este autor también introduce el tema de capacidades desde la competitividad empresarial. «La construcción de capacidades competitivas puede vincularse de hecho a las políticas territoriales y, más precisamente, al desarrollo de una cultura territorial que integre los sistemas locales de empresas y que ayude a superar la situación de mayor deterioro de los territorios más atrasados. Es decir, si bien es cierto que son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, las empresas sienten la importancia de ser empresas «del Territorio». «Desde lo local, la gestión pública puede inducir el desarrollo de redes de empresas organizadas con asiento en un particular territorio (clusters), donde la colaboración y la asociatividad de las empresas son elementos centrales para impulsar su competitividad» (Silva Lira, I., 2005).

#### LA INFLUENCIA DE LA CEPAL BUENOS AIRES Y DE LA LITERATURA SOBRE DISTRITOS INDUSTRIALES

Francisco Gatto, Aída Quintar y otros especialistas analizan, desde la oficina Buenos Aires de la CEPAL, las ideas y características detrás de los distritos industriales: la organización productiva, los elementos culturales, sociales y políticos, las relaciones económicas y tecnológicas entre empresas, la política industrial y los servicios reales a la producción entre otros elementos. Tienen en sus investigaciones elementos de Becattini (1989 y 1990); Bellandi (1989); Bianchi (1988); Brusco (1982, 1989, 1990); Camagni (1990), entre otros.

Resaltan la importancia de la pyme y también de la capacidad de crear «economías externas» donde el territorio es la unidad de análisis. Plantean un lenguaje que hoy es moneda común: ambiente, tejido socio-institucional, innovación productiva, integración productiva, internacionalización. «No es la mera presencia en un ámbito geográfico de pymes similares o complementarias productivamente lo que logra este ambiente o atmósfera, sino que es la naturaleza de sus articulaciones socio-económicas y culturales las que operan como un atomizador y detonante.» Quintar y Gatto (1992).

Un documento de Worcel y Ascúa (1991) presenta conceptos importantes e influyentes, como especialización, organización de la producción y gestión empresarial, y entramado institucional. Lo hace instalando elementos de la teoría de la localización industrial que sostiene que no sólo la disponibilidad de todos los factores (capital humano, financiamiento, información sobre mercados, tecnología y potencialidad organizativa y gerencial) sino su interacción regional, su sinergia, es esencial para sustentar el proceso de innovación.

También en este documento se señala que, como característica de las iniciativas recientes de política regional en los países desarrollados, el énfasis se coloca en la creación de capacidades empresariales locales, y sostiene que el dinamismo de la clase empresarial local, la capacidad innovadora regional —tanto en el plano institucional como a nivel de las empresas—, las posibilidades de aprendizaje, generación y adaptación tecnológica y la flexibilidad de la estructura productiva de bienes y orientación de mercados se constituyen en nuevos factores determinantes de reemergencia de las economías locales.

Luego plantea que «en los distritos italianos, el rol del sector público es vital en la definición de la política industrial regional, en el desarrollo de las comunicaciones, el entramado urbano, la telemática, los subsidios y transferencias de recursos. El sector público, gobierno municipal, compensa la precarización del empleo y los ingresos de los trabajadores de las

pymes en forma de una mayor disponibilidad y cobertura social. A principios de los noventa, en Argentina, no existen señales de política industrial del sector público nacional, y a nivel provincial son escasos los recursos para cubrir la necesidad de infraestructuras básicas» (Worcel, G. y Ascúa, R., 1991).

En la misma serie de documentos de reflexión sobre la política industrial a nivel local aparece: Rafaela, un cuasi distrito italiano a la Argentina, de Quintar, Ascúa, Gatto, Ferraro (CEPAL, 1993). Escriben que la región «podría beneficiarse del conocimiento de la experiencia que surge del desarrollo de los casos italianos y de las lecciones que emergen de la implementación de acciones de política industrial y del rol de las instituciones». Y continúan: «Para la concreción de una atmósfera industrial convergen las acciones propiamente desarrolladas por las empresas y las acciones llevadas a cabo por un conjunto muy amplio de instituciones y agentes que constituyen el *environment* o entorno próximo del distrito».

Además, realizan algunas observaciones específicas para Rafaela donde siguen exponiendo su línea: «El gran desafío de la sociedad rafaelina será la adecuada generación de recursos humanos que no sólo potencien la productividad de las firmas existentes, sino que también produzcan la aparición de nuevas empresas» (Quintar, A., Ascúa, R., Gatto, F., Ferraro, C., 1993).

### c. *La literatura de los Distritos*

En consonancia con el planteo de la oficina Buenos Aires de la CEPAL, en esos primeros años de los noventa, la presencia de Patrizio Bianchi ayuda a trabajar conceptos como el de eficiencias colectivas e individuales con una política industrial de abajo hacia arriba asignando importancia al territorio y a las relaciones que en él se producen.

En Bianchi (1997), el autor amplía a la generación de capacidades tecnoproductivas la fuerte necesidad de la innovación, «la relación entre el estado y la economía que requiere de una administración pública con fuertes capacidades de orientación» o su planteo sobre la necesidad de redes (networking) tanto locales como internacionales para la circulación del conocimiento.

Además expresa cómo «este enfoque es claramente evolutivo y neoinstitucionalista, porque la interacción entre los agentes produce normas de acción colectiva que impulsan a los sujetos de diferentes contextos institucionales a trabajar juntos en un determinado proyecto», y desarrolla una idea vinculada a una *task force* local (un grupo de agentes del sector público-privado y del conocimiento) que opere el cambio sobre sistemas abiertos al mundo y los cambios tecnológicos.

Este profesor trae consigo la experiencia de las Regiones Italianas con ejemplos como el ERVET, una institución creada en 1993 que ahora opera como una Agencia para el Desarrollo Territorial en la Emilia Romagna (Italia) pero que a principios de los noventa fue pionera en los temas de servicios a las empresas.

### d. *Los proyectos FOMIN ligados al Desarrollo Económico Local*

En la misma época —principios de los noventa— empezó a legitimarse, desde pequeños espacios de organismos multilaterales, un tipo de intervenciones para enfrentar «fallos del mercado», información imperfecta y mercados incompletos que limitan el crecimiento de las empresas de pequeña dimensión. Se comenzó a aceptar (aunque lo dominante en muchas instituciones multilaterales seguían siendo los equilibrios macro y la no proliferación de políticas activas) que la apertura y la desregulación habían generado problemas en las pequeñas y

medianas empresas con altos costos en pérdidas de firmas y empleos, y que esto necesitaba de otras acciones.

En la primera parte de los noventa, son los centros de desarrollo empresariales, proyecto BID-FOMIN, el instrumento que se instala, como primera prueba piloto de intervención, en tres regiones Argentinas (Mar del Plata, San Rafael, Rafaela). Y lo hacen con un mensaje al mercado de servicios locales con preponderancia del sector privado en el liderazgo de la gestión del desarrollo económico.

Las definiciones se expresan en los objetivos generales de estas organizaciones (Red de Centros de Desarrollo Empresarial, Memo de donantes BID/UIA ATN – ME): «Generar un proceso de desarrollo de las pymes, mediante la expansión del mercado de servicios empresariales en función de la demanda», y donde los objetivos específicos fueron: «Aumentar la demanda de servicios profesionales por parte de las pymes, promover actividades de carácter colectivo y desarrollar la oferta de consultoría local».

Este influyente proyecto se convirtió en una buena práctica para los años noventa, y daría contenido luego al desarrollo de instrumentos como el de las redes empresariales, las cadenas y los *cluster* que van ir confluyendo, en estas tierras, con la idea de los Distritos Industriales. J. J. Llisterra (2000) plantea: «El actor principal del desarrollo económico local es el conglomerado de empresas que forman parte del sistema productivo local y que está integrado por empresas de todos los tamaños. Mientras las micro, pequeñas y medianas empresas son las que invariablemente proporcionan una mayor parte del empleo, son las empresas mayores las que con más probabilidad alcanzan mercados nacionales e internacionales. La integración de la producción de bienes y servicios en cadenas de valor en las que las empresas de cada tamaño juegan un papel diferente y especializado es lo que permite la consolidación de aglomerados o *clusters* de tipo sectorial, que son los que finalmente compiten en los mercados. Son por lo tanto las empresas de todos los tamaños, y en particular las redes y *clusters* de empresas, uno de los actores fundamentales del desarrollo económico local».

A esta idea se le suma el debate sobre las alianzas entre lo público y lo privado con el objetivo de trabajar la competitividad empresarial sin abandonar temas relacionados con el entorno de los negocios. Es importante mencionar que, en Rafaela, se produce una tensión sobre este debate, en particular sobre cómo se valora el liderazgo del Estado como actor del desarrollo productivo.

Una muestra es el Informe de trabajo de Tutoría del Centro de Desarrollo Empresarial (CDE) en Rafaela, a cargo de Antonio García Tabuenca, llevado a cabo entre los días 3 y 11 de septiembre de 1998 sobre los liderazgos, en el que se afirma que «el sentido común, sin embargo, parece recomendar ofrecer la debida justeza para la resolución de este otro aparente conflicto que podría sintetizarse como la reclamación tácita o expresa por parte de estas instituciones [el estado local] de la *parte alicuota del Proyecto CDE* que consideren les corresponde. Es más, en el caso de la Intendencia ha de tenerse en cuenta que ésta es aportadora anual de recursos netos para el CDE. Ni la Fundación CDE, ni sus entidades representadas en su Consejo deben ni pueden renunciar a sus derechos y obligaciones derivados del Convenio firmado con el BID, esto es, a su indiscutible e imprescindible papel de liderazgo y administrador del proyecto. No obsta ello, sin embargo, para que —como ha venido haciéndose hasta la fecha (Consejo Asesor, por ejemplo), pero ahora tal vez con manifestaciones y hechos más expresos— se establezcan nuevos cauces de cooperación porque parece que la realidad lo exige. Y ha de tenerse en cuenta una vez más que la cooperación entre las entidades privadas y públicas, entidades patronales, sindicales, universidades y centros de formación, entre otras, es base sustentadora de toda política de promoción industrial y empresarial. No se trata, ni más ni menos, que de realizar una fina tarea de consenso, que todo empresario innovador o grupo innovador de empresarios sabe o debe saber hacer».

El debate sobre el aprovechamiento de los recursos endógenos y el rol de los actores locales es trabajado por otro especialista en la temática ya mencionado, Francisco Albuquerque, quien ha visitado y estudiado el caso de Rafaela en profundidad. Él resalta «la emergencia de respuestas que aprovechen mejor los recursos endógenos a través de la mejor articulación de redes entre los actores locales: empresas, universidades, municipios, centros tecnológicos, entidades financieras, etc., incorporando mejoras a los sistemas productivos locales a través de la construcción de entornos innovadores territoriales» (Albuquerque, F., 1997).

#### e. *Algunos nombres propios con fuerte incidencia*

Cuando, en otros círculos de América Latina, gente vinculada al desarrollo territorial pregunta sobre autores relevantes, la respuesta suele coincidir en cuatro especialistas: Francisco Albuquerque, Sergio Boisier, Antonio Vázquez Barquero y José Arocena, a los que, en los últimos años, podemos sumar a Oscar Madoery como miembro de una nueva generación.

Boisier fue citado en páginas anteriores, es uno de los primeros en realizar planteos sobre una nueva visión del desarrollo. Desde Uruguay se suma José Arocena, quien se diferencia de las nociones tradicionales del desarrollo de post guerra y pone sobre la mesa la cuestión de lo local: «El nivel local, ignorado en sus especificidades, se ha convertido en un simple recipiente pasivo de las decisiones tomadas en el centro del sistema. La única forma de superar esta situación es mediante la realización de estudios específicos de las áreas locales» (Arocena, J., 1998).

Además, hace aportes estructurales planteando que para el territorio «la pauta de análisis se estructuró sobre tres variables principales: el modo de desarrollo, el sistema de actores y la identidad local. Estas tres variables permiten cubrir la totalidad del campo de análisis, generando de esta forma un modo de conocimiento integral de la realidad local» (Arocena, J., 1998).

Avanza sobre las variables y por ejemplo, define el modo de desarrollo como «las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local a lo largo de las últimas décadas en el territorio estudiado». Así, analiza el grado de integralidad del proceso de desarrollo, distinguiendo entre modo de desarrollo integral, de incipiente articulación, de desarrollo desarticulado dual y de desarrollo desarticulado. Resalta la importancia de los ámbitos interinstitucionales, donde se generan las interacciones e intercambios que posibilitan una visión global de la sociedad local. «Una importante capacidad de iniciativa local combinada con la acción de técnicos fuertemente ligados al medio permite la elaboración y puesta en práctica de un proceso de desarrollo que atienda tanto los aspectos económico-productivos como los de naturaleza sociocultural» (Arocena, J., 1998).

Por otra parte, describe lo que considera el sistema de actores, que sería «la totalidad de agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada». «Un proceso de desarrollo necesita de conductores, protagonistas de la historia social, de elites dirigentes constructoras de proyectos. (...) En cada sociedad local existe un sistema de relaciones de poder que es necesario describir y analizar» (Arocena, J., 1998). El autor plantea las siguientes variables que caracterizan al sistema de actores: las elites dirigentes, la relación con los actores extralocales, la capacidad de elaborar respuestas diferenciadas y el actor político administrativo.

Además, define la identidad local, un aporte clave para las miradas economicistas. «La afirmación de la identidad local significa reconocerse en una historia colectiva. (...) La identidad se convierte en la palanca de desarrollo cuando lleva a descubrir la posibilidad de actuar. Pero este descubrimiento solamente es real, sólo genera realizaciones, cuando el individuo

o el grupo que actúa se reconocen a sí mismos como capaces de aportar algo a su comunidad» (Arocena, J., 1998).

Arocena plantea un modelo de matriz compleja, donde la historia, la especificidad de cada proceso, se relaciona con lo global. Por otra parte, concibe al territorio en relación a cinco dimensiones: económica, social, cultural, ambiental y política. Y sostiene que hay dos condiciones claras para hablar de sociedad local: una es la condición socioeconómica, y otra es la condición cultural, «la existencia de un conjunto humano que pertenece a un territorio, que se identifica con su historia y que muestra rasgos culturales comunes expresados en una identidad colectiva; esta identidad alcanza su máxima expresión en la elaboración de un proyecto colectivo».

Por otro lado, la lectura del desarrollo local endógeno y crecimiento económico local que realiza Antonio Vázquez Barquero pone sobre el tapete la variable socioeconómica local.

En su planteo, Vázquez Barquero (1993) hace especial hincapié en el rol de las empresas, en la necesidad de entornos innovadores para el desarrollo de estos procesos, considerando la incorporación de tecnología como factor inmaterial clave del desarrollo, además de considerar relevante la calidad de los recursos humanos y la formación en desarrollo local. Por otro lado, plantea claramente la necesidad de financiamiento del desarrollo, a través de mecanismos de asociación y cooperación y programas internacionales que poseen este fin. El autor reconoce la importancia de las economías regionales y el desarrollo de las ciudades como un potencial, otorgándole un papel relevante a los sistemas locales de empresas en los procesos de crecimiento y cambio estructural.

El mismo autor define lo endógeno y le da contenido a lo local: «La capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la generación de externalidades y a la movilización del potencial local del desarrollo, favorece los rendimientos crecientes, lo que conduce a una forma de desarrollo que ha venido a denominarse desarrollo local endógeno» (Vázquez Barquero, A., 1998). Sostiene, también, que «hay que decir que el desarrollo local hace referencia a los procesos de acumulación de capital en localidades y territorios concretos. La disponibilidad de una oferta de mano de obra, suficientemente calificada para las tareas que realiza, y poco conflictiva, unida a una capacidad empresarial y organizativa, fuertemente articulada a la tradición productiva local y a una cultura atenta a las innovaciones y el cambio, favorece la acumulación de capital en los sistemas productivos locales» (Vázquez Barquero, A., 1998).

Según este autor, el desarrollo económico local posee tres dimensiones: una económica, «caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad de los mercados», otra sociocultural, que se representa en el sistema de relaciones económicas, sociales, institucionales y los valores que son la base del proceso de desarrollo, y otra dimensión política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible.

Vázquez Barquero trabaja el concepto de sistemas productivos locales, los cuales, con entornos innovadores (relaciones entre actores, etc.), favorecen procesos de desarrollo. Retomando a Aydalot y Boisier, el autor plantea que «el desarrollo económico no se apoya sólo en la capacidad de adquirir tecnología sino que depende, también, de la capacidad innovadora del sistema productivo de cada localidad. Las empresas crean e introducen innovaciones en el sistema productivo como respuesta a las necesidades y desafíos del entorno, lo que genera modificaciones cualitativas en el propio sistema y propicia la dinámica de distrito» (Vázquez Barquero, A., 1998).

Francisco Albuquerque es quien, posiblemente, influye más en los casos estudiados a través de su paso en los debates de Argentina —y de Rafaela en particular— planteando la evolución de la mirada hacia adentro de los territorios. Una mirada que vincula al desarrollo económico con otras dimensiones del desarrollo.

Tiene una característica importante, va agregando elementos al Desarrollo Local como la cuestión del empleo o el medio ambiente y la energía sustentables como así también compartiendo enseñanzas de experiencias como las que provenían de la elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible en Andalucía, España donde había trabajado. Plantea que «las actuaciones en los territorios tienen impactos sobre el medio natural y utilizan recursos naturales, materiales y energía. Con esta visión transversal e integrada se tratan de superar las limitaciones de las aproximaciones sectoriales de las políticas agraria, industrial, de transportes, empleo, etc.» (Alburquerque, F. et al., 2008).

Y sigue ampliando la agenda de desarrollo territorial. Como, por ejemplo, cuando le preguntan, en la Revista «Parlante» de Cusco (Perú) en el 2011, si la idiosincrasia, la cosmovisión y la diversidad cultural juegan un rol importante dentro del Desarrollo Económico Local. Alburquerque responde: «Sin duda. Lo que llamamos en Europa la “identidad territorial”, o sea, los rasgos culturales que históricamente caracterizan a una población, juega un rol muy importante en zonas como el Perú porque desde tiempos remotos tienen una visión de apoyo comunitario, de emprendimiento, que les ha ayudado a superar condiciones muy adversas, como la conquista y el posterior saqueo de sus bienes. Allí hay un esfuerzo por mantener rasgos propios y a veces tecnologías interesantes, por ejemplo, del manejo del agua, que son mucho más inteligentes que las que utilizamos hoy en día. Todos estos rasgos, que son patrimonio cultural, son una parte muy importante dentro del Desarrollo Económico Local, pues los elementos no económicos son tan importantes como los económicos».

Insiste en trabajar sobre los sistemas territoriales de Información con la actividad productiva y el contexto institucional «a fin de asegurar ese componente decisivo para sustentar cualquier estrategia de desarrollo económico, como es la información y conocimiento concretos de las capacidades, potencialidades, dificultades y condicionantes del mismo» (Alburquerque, F., 2004). Asimismo, la Innovación está presente en su producción; una de las preocupaciones es que llegue a quien verdaderamente lo utiliza (el enfoque interactivo de la innovación). Para esto escribe: «De ahí la importancia, cada vez mayor, de los sistemas territoriales de innovación que aseguren la vinculación entre las empresas, instituciones de apoyo a la innovación y los actores claves del desarrollo económico local, ya sean públicos o privados» (Alburquerque, 2008).

También es importante rescatar la perspectiva de Oscar Madoery, quien agrega una interpretación política del desarrollo y también una crítica al concepto. Este autor plantea que «lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de “construir” desarrollo. El Desarrollo Local es, por tanto, un proceso territorializado de maduración social (aprendizaje colectivo para el cambio cultural) y construcción política que se despliega en múltiples dimensiones» (Madoery, O., 2005). Y agrega: «La visión de lo local como sistema complejo, sustentado en equilibrios de fuerzas inestables, que amplía la mirada a los aspectos dinámicos relacionados con la maduración de las fuerzas productivas, la organización de la sociedad local, la vida como proyecto y la confianza en las capacidades de interacción de los actores personales e institucionales como responsables en la construcción de su propio modelo de desarrollo, son los pilares de una visión relacional y política del desarrollo». Su opinión expresa que «ese proceso de articulaciones es posible a partir de un proyecto político. Por eso, el desarrollo es un proceso político en primera instancia» (Madoery, O., 2009).

También cuestiona que el desarrollo esté pensado en el que debería ser su punto de llegada (sustentable, humano) y no desde su punto de partida: el sujeto y la praxis humana, las relaciones sociales, las representaciones, los acuerdos y las disputas. Entiende que revertir esa perspectiva sólo es posible desde la política, por ser la instancia que se preocupa por el tipo de vinculación entre campos sociales y ser la praxis que interroga al poder (Madoery, O., 2012).

## f. *Hacia una perspectiva compleja del Desarrollo Territorial*

Sobre finales de los noventa se caminaba hacia un enfoque multidisciplinario. Los temas relacionados con las organizaciones del territorio y el entorno institucional iban asumiendo un mayor rol protagónico, tanto por la necesidad de fortalecer las organizaciones de apoyo al sector productivo como en la construcción de relaciones en un entorno productivo con articulación interinstitucional. «La densidad de estos vínculos y la existencia de un entramado institucional articulado, con proyectos conjuntos, trabajo en redes, etc., juegan un papel importante en el aumento de las oportunidades que tienen las empresas para enfrentar las dificultades que se les presentan, mejorando de esta forma sus capacidades y competencias para resolver problemas y para definir estrategias frente a los grandes desafíos que impone la dinámica económica actual» (Ferraro C., Costamagna P., 1999).

En este paso a las ideas de sistema complejo, se publica en castellano un artículo en la Revista CEPAL Nro. 59, de Esser, K. Hillebrand, W. Messner, D. Meyer-Stamer, J. (1996), *Competitividad Sistémica: nuevos desafíos a las empresas y a la política*, que, a criterio del autor, amplía horizontes. El artículo interpreta un debate crítico con las dimensiones clásicas de la competitividad; la relación entre competitividad, innovación, conocimiento y nuevas tecnologías cuestiona el salario bajo, economías de escala, control del mercado y de la innovación. Es un escenario distinto, donde el avance de la ciencia y la tecnología y el proceso de globalización generaron nuevos paradigmas y patrones organizativos que también necesitaban un nuevo marco.

Se lee un nuevo escenario como una «fase de reestructuración tecno-económica y organizativa con fuertes innovaciones, donde aparecen nuevos óptimos de eficiencia productiva postfordista, la introducción de la microelectrónica, la revolución genética y también cambios en las formas de gestión empresarial y en la organización de la sociedad» (Albuquerque, F., 2008). Se va transformando a la competitividad en un concepto más amplio y dinámico.

La teoría de la competitividad sistémica viene a ayudar en este camino con una gran simpleza desde la complejidad. Sostiene que la competitividad no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de la empresa a nivel micro. Es producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa de la sociedad. Y para su análisis introduce la distinción e interacción de cuatro niveles de análisis: meta, macro, meso y micro.

- En el nivel meta se determina la capacidad de aprendizaje del territorio y de respuesta con prontitud y eficacia a los requerimientos de ajuste. La formación de estructuras a nivel de la sociedad eleva la capacidad de los diferentes grupos de actores para articular sus intereses y satisfacer entre todos los requerimientos tecnológicos-organizativos y los que plantea el mercado mundial. En este nivel se define el capital social, que «hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación. Es un recurso que en combinación con otros factores permite lograr beneficios para los que lo poseen» (Durstun, J., 2000).
- En el nivel macro se trabaja para asegurar condiciones macroeconómicas estables y favorables para el desarrollo de las distintas regiones del Estado Nación.
- El nivel meso hace referencia al entorno empresarial formado por el accionar de la constelación de instituciones públicas y privadas, las relaciones de cooperación formales y no formales entre instituciones, empresas y gobierno. Incorpora elementos como el grado de desarrollo de las instituciones, de la estructura productiva y de servicios, el tipo de regulación de los mercados, las políticas de competitividad, el nivel de desarrollo de la tecnología, la educación, los recursos humanos, el medio ambiente y las inte-

rrelaciones entre empresas e instituciones que conforman las redes en las que realizan su actividad industrial. Es aquí donde la competitividad se transforma en un concepto más complejo, al dejar de ser un fenómeno asociado a una firma individual, a lo macro y a lo sectorial para involucrar territorios, redes de empresas y también cuestiones culturales y organizativas.

- En el nivel micro aparecen las empresas y sus organizaciones, que deben reorganizarse tanto a nivel interno como dentro de su entorno inmediato. La consecución simultánea de eficiencia, flexibilidad, calidad y velocidad de reacción presupone más bien introducir profundos cambios en tres planos: organización de la producción, organización de desarrollo de producto, organización y relaciones de suministro.

La competitividad sistémica indica entonces que debe existir «coordinación en y entre los cuatro niveles». Para ello es fundamental la disposición al diálogo entre los grupos importantes de actores sociales, para favorecer la cohesión de esfuerzos y canalizar conjuntamente el potencial creador de la sociedad (Esser, K. Hillebrand, W. Messner, D. Meyer-Stamer, J., 1996). La capacidad competitiva exige un elevado nivel de organización, interacción y gestión por parte de los actores, para procurar una gestión sistémica que abarque a la sociedad en su conjunto.

Para los que venían recorriendo el camino de lo económico, profundiza la apertura hacia un encuentro con otras disciplinas, donde el territorio es un factor clave, y en éste, la sociedad civil que, según Boisier (1999), es llamada a compartir responsabilidades con la sociedad política regional, en la conducción del proceso de «ingeniería de intervención territorial» destinado a promover el real desarrollo de la región. Se agregan actores, y la propuesta de desarrollo ya no puede originarse sólo en el ámbito del gobierno local, puesto que carecería de la legitimidad social que el mundo actual exige.

El concepto de gobernanza aporta contenido para «trabajar las relaciones y las acciones colectivas entre distintos actores para alcanzar objetivos de desarrollo. Es interacción pero implica descubrir los intereses, el papel que juegan actores estratégicos, los juegos de poder y los espacios de diálogo donde se visibilicen los conflictos y se gestionen acuerdos con el fin de potenciar respuestas a verdaderas necesidades» (Costamagna, P., 2011). La gobernanza contempla los procesos decisorios y las reglas formales e informales relacionadas con la construcción social y política y visibiliza cómo los ciudadanos dentro y fuera de las organizaciones participan del proceso decisorio.

Estos debates llegan casi en forma contemporánea con la crisis de aplicación de políticas neoliberales en varios países de América Latina en general, y en particular con la crisis política de Argentina de finales de 2001 donde se inició una búsqueda de planteos alternativos que fortalecieron la transición a políticas con enfoques más complejos sacando al desarrollo territorial de espacios más marginales. Por otro lado, como se expresó, se reconocieron factores no estrictamente económicos o empresariales en el territorio, como la economía social, temas de cultura, de urbanismo, el desarrollo humano local, entre otros.

Albuquerque plantea que una visión más integrada del *Desarrollo Económico Territorial* donde las actuaciones tienen lugar en varias dimensiones, es decir, inversiones en educación, formación profesional, infraestructuras básicas y servicios sociales, entre otras, así como la formación de las alianzas de actores que todo ello conlleva, una cultura emprendedora local y, naturalmente, un diseño sustentable de los distintos proyectos productivos y de consumo.

Con este marco se habla tanto de recursos de la economía territorial como de sus actores socioeconómicos e instituciones y se camina decididamente hacia una visión transdisciplinaria. Se construye la definición del desarrollo territorial que mencionamos en la introducción y que recoge parte del recorrido planteando al DT como «un proceso de acumulación de capacidades

cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad» (Alburquerque, F., Costamagna, P., Ferraro, C., 2008).

Con esto, se van marcando algunos elementos con más fortaleza. Primero, el concepto de *Territorio*, que no es solamente el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales. El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico o medioambiente.

También, la idea que el DT es un proceso de construcción social y política con características multidimensionales. Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Urbano Ambiental y Desarrollo Institucional y una Gobernanza compleja con un rol activo del Estado.

Además:

- Este enfoque discute la mirada que se centra sólo en lo macro y lo sectorial y también la idea de que crecimiento equivale a desarrollo.
- La clave está en la gente y se debe trabajar el tema de capacidades. Se pone énfasis en las potencialidades endógenas.
- Es un enfoque para la acción donde importa la manera de hacer las cosas
- Plantea sistemas productivos locales, empleo decente, distribución y cambio en el modelo productivo y de consumo pero también temas educativos, de salud, de infraestructura, entre otros.
- Impulsa la incorporación de innovaciones productivas, instituciones sociales y la importancia de las infraestructuras tangibles pero también las intangibles para facilitar la difusión de conocimientos.
- Valoriza el medio natural y el patrimonio cultural local como un elemento fundamental de diferenciación del territorio.
- Estudia la relación con los procesos externos para aprovechar oportunidades desde una mirada de sistema abierto.

En esta síntesis también aparecen elementos que hasta el momento no eran tan nítidos como: la forma de relacionarnos dentro de los territorios, de plantear diálogos, de generar espacios de participación a sectores que han estado excluidos de la palabra pública, de coger conocimientos, de desarrollar capacidades con los actores, donde el pensamiento colectivo sobre las prácticas sea el que genere los cambios. Esto es parte también del enfoque pedagógico y de lo que se pretende tener como agregado en este trabajo.

Es en el marco de este enfoque pedagógico y la contribución de este libro a su desarrollo donde adquiere mayor significado el modelo analítico propuesto en el Capítulo 3.

## Capítulo 2

# Influencias propias de Rafaela, Argentina

### Introducción

En el capítulo anterior se revisó la literatura con influencias sobre el Desarrollo Económico Territorial. En este capítulo se busca hacer visibles las influencias más propias de Rafaela: aquellas que le dan una particularidad ya sea por su historia, su cultura o los liderazgos de los equipos políticos que gobiernan la ciudad en el período estudiado y que van moldeando el proceso con su propia impronta y que también abren la reflexión sobre cómo juega lo local. Vale el caso pero también vale el significado de analizar lo que se sucede en el territorio y cómo se conecta con lo que viene de afuera.

Es así que se presenta un apartado sobre los orígenes y la cultura para describir en qué medida, en esta región, siguen importando las fuerzas del pasado, con qué herramientas y modos actuaron, y cómo siguen actuando en el proceso de desarrollo socioeconómico.

También se expone un apartado sobre la influencia de la política. En este caso particular hablamos del peronismo, en una de sus múltiples variantes, ya que el grupo que gana las elecciones locales en 1991 proviene del justicialismo y toma de ahí una idea del rol del Estado y de la vinculación de lo productivo con lo social en una comunidad organizada. Esta perspectiva se ha plasmado, entre otras influencias, en las bases de este partido, en la militancia del equipo, en los trabajos de la Revista Unidos y en dirigentes con peso propio en esos años.

Otra influencia dentro del proceso de este territorio es el tema educativo en general, y, en particular, una literatura sobre los procesos de formación de varios miembros del equipo político. Es parte de la fortaleza, cuando se analiza Rafaela, la importancia del sistema educativo. Además, en el equipo político transversalmente encontramos una apuesta a la educación con aspectos básicos de la educación popular (Paulo Freire, sobre todo) y de la educación para adultos que le agrega una impronta muy particular.

Para completar la revisión se presenta una influencia vinculada a la acción en el desarrollo territorial en Rafaela que, sin tener la trazabilidad de las anteriores en la literatura, incidieron en la forma de entender el desarrollo territorial y pasa a ser importante para el capítulo del caso y para el modelo analítico: es la presencia de expertos catalanes a través del Plan Estratégico.

Por último, este capítulo incorpora un apartado que intenta mirar al futuro pensando en que tanto el enfoque de las capacidades y del desarrollo humano local podrían dar pistas para reflexionar y profundizar prácticas hacia adelante.

## *Identidad cultural de la Región*

En Rafaela, es ineludible hablar de la importancia de la capacidad de aprendizaje y de respuesta del territorio desde sus valores, tradiciones, creencias y, así, de la conformación de una identidad cultural desde el momento de la colonización<sup>5</sup> y por la presencia de un entramado educativo potente.

Un tema primario es describir a aquellos que llegaron para formar Rafaela como centro urbano. Es decir, rescatar la influencia de la migración, porque Rafaela fue una de las tantas colonias agrícolas surgidas en esta zona de Argentina en la década de 1880 donde, en 1887, vivían 841 personas en sus parcelas. Eran, sobre todo, extranjeros, y en su gran mayoría italianos, de los cuales 90% eran piemonteses, nacidos en las provincias de Cuneo y Torino. Según María Inés Vicenti (2006), la homogeneidad de los extranjeros facilitó, en forma natural, la preeminencia de la cultura de origen de los inmigrantes, fundamentalmente italiana y especialmente piemontesa. Sin embargo, la presencia de inmigrantes suizos y españoles realizó su aporte a este espacio multiétnico que se integró a través de las instituciones mutualistas étnicas que caracterizan a todos estos grupos migratorios.

La colonización en partes del territorio argentino —sobre todo en esta zona— supuso un tipo de organización social en el que se articulaban propiedad de la tierra y trabajo familiar con fines agrícolas. En cuanto al camino de acceso a la propiedad, a partir de 1890 prefirieron orientarse hacia la denominada estancia mixta, que integraba cereal y ganado, arrendatarios y peones. Durante los años de vigencia de las políticas colonizadoras (1850–90), la presencia del productor propietario con una cantidad de predios que excedía los límites del trabajo familiar dio cabida a diversas formas de tenencia (Macor, 2012). A través de estos procesos se materializó, entre 1856 y 1890, en el centro, oeste y sur santafesino, un sector de pequeños y medianos productores agrarios, capaz de motorizar el desarrollo capitalista del área (Macor, 2012). Asimismo, a estas personas que llegaron a trabajar en este territorio se las reconoce por su visión del trabajo, del esfuerzo y del crecimiento personal y colectivo.

Entonces, es importante destacar que la sociedad se organizó en base a una voluminosa clase media de pequeños propietarios donde los dueños estaban al frente de su negocio. En esta región, las colonias no surgieron con escasez de elementos tecnológicos. Los colonos utilizaban la tecnología avanzada de la época y en forma intensiva, y luego, a principios de siglo, se fueron conformando los primeros establecimientos de apoyo como la Escuela de Mecánicos Agrícolas. Por ejemplo, en el Departamento Castellanos existían en 1890 unas cinco mil empresas agrícolas (Castelli et al., 1995).

Por un lado, algunos que llegaron a Rafaela eran propietarios; otros habían cumplido la función de medieros o arrendatarios en sus lugares natales, y venían con herramientas, atraídos por las condiciones de compra de tierras que se ofrecían en la región. Ambos consiguieron acabadamente su objetivo: forjarse un buen pasar (...) y con ello moverse en una sociedad (...) llena de posibilidades (Sigl, L., 2006). Los pueblos que surgieron, en esta región, fueron la consecuencia forzosa de las características del cultivo del trigo en la época y de una interesante distribución de la renta entre los distintos factores de la producción y entre los individuos que habitaron la región (Vicenti, I., 2006).

---

<sup>5</sup> ¡Por ellos es tierra iluminada!

Por ellos es impulso,

La voz innumerable

Y el lino azul y el alfalfar rotundo

Y el oro vivo del maíz conspicuo

Y la impetuosa redención del surco (...)

(Silvas Labriegas, Mario Vecchioli, Rafaela, Talleres Gráficos Berrueto y Berzano, 1952).

Además, hay que señalar el valor del trabajo y el ahorro para estos habitantes. Las referencias indican que eran hombres y mujeres de sacrificio, con ganas de trabajar y que venían a «hacerse la América», frase popularizada en términos de la búsqueda del progreso. Uno de sus valores básicos era el ahorro y luego la inversión para agrandarse, para comprar más maquinarias o lo que se necesitara para crecer.

Estas características fueron forjando una identidad en la Región: la división minifundista de la tierra, la conformación de una pequeña clase media, el surgimiento de centros urbanos dadores de servicios —como el caso de Rafaela— y, con ello, las actividades industriales, y el ahorro y el trabajo como valor social (Castelli et al., 1995).

Asimismo, tal como lo expresan Arduso y otros (2006), el ferrocarril fue otro factor determinante en el proceso de colonización de la provincia de Santa Fe, y Rafaela no fue ajena a la denominada manía ferroviaria. Según estos autores, los vecinos más progresistas de Rafaela aunaron sus esfuerzos para establecer un tranvía a vapor que conectara a la mencionada colonia con las colonias ubicadas al oeste del Departamento Castellanos, por lo cual se lo consideró un medio vital entre las colonias de la región y los puntos de embarque, que llevaban los frutos de la tierra a mercados internacionales, lo que promovió de alguna forma la diversificación económica de Rafaela y la región. El sistema ferroviario conectaba a esta localidad con otras provincias como Santiago del Estero y Córdoba, así también con los grandes centros urbanos santafesinos que eran la ciudad capital y Rosario. Posteriormente, la pavimentación de las rutas 34, 13 y 70, le permitieron alcanzar al lugar un nivel estratégico insuperable en el centro oeste santafesino (Castelli et al., 1995).

Otro elemento de peso en la historia fue que, quienes conformaron los pueblos del departamento Castellanos en la provincia de Santa Fe, estaban influenciados por el cooperativismo y el asociativismo. Devoto (2003) rescata que uno de cada cuatro españoles adultos integraba una entidad y, en el caso de los italianos, el movimiento asociativo mutualista era mayor. El porcentaje de asociativismo de los inmigrantes, según el censo de 1914, era más del doble del porcentaje que registraban los varones nativos.

Las estrategias asociativas desplegadas por los inmigrantes adquirieron por momentos mayor envergadura. Esto se debió a varios factores: la ruptura de los vínculos de origen, la inserción en una sociedad desconocida e impredecible, los escasos niveles de contención proporcionados por un Estado en construcción, la necesidad de anclar las identidades precedentes (lengua, tradiciones, costumbres) y, en particular, las urgencias impuestas por la provisión de asistencia y ayuda entre connacionales. Como consecuencia proliferaron asociaciones, diferenciadas algunas por sus orígenes étnicos y sociales, pero también igualitarias y cosmopolitas (Macor, 2012).

En Rafaela, según Daniel Imfeld (2006), los comerciantes junto a los sectores relacionados a la producción regional, como molineros, fabricantes y prestadores de servicios profesionales, constituyeron un activo grupo que dinamizó la vida en el pueblo, no sólo mediante sus actividades específicas sino también, y especialmente, en los espacios institucionales que componían la infraestructura administrativa provista por el gobierno y las que fueron creando: comisión de progreso local, comisión de fomento y prácticas asociativas de ayuda mutua.

Según Sarramone (2009), este tipo de asociaciones dieron cohesión a las comunidades y permitieron a sus integrantes afirmar su identidad cultural, facilitando su integración. Si bien en estas instituciones de ayuda el mutualismo era el objetivo más importante, según Imfeld (2006), también fue sumamente importante el espacio de socialización que brindaron. Eran quienes convocaban a fiestas nacionales y generaban espacios de encuentro como la sede social, el teatro y el panteón. Además, a posteriori, crearon entidades deportivas para la recreación de toda la sociedad rafaelina. Toda esta actividad institucional fue promovida por los habitantes del centro urbano; los campesinos rurales se mantuvieron al margen de estas prácticas.

Otro punto a destacar son las actividades relacionadas a la masonería. Según Daniel Miassi (2006), los masones, con su pensamiento y su peculiar manera de operar, pudieron haber sido uno de los elementos clave para que Rafaela se desarrollara tan rápidamente e impusiera su primacía sobre las colonias vecinas.

Dice Miassi que para los rafaelinos que eran masones la fuerza moral se demostraba por sus actos de filantropía, que se realizaba en bien de la humanidad toda. Los masones se destacaban por una activa participación en la creación y el desarrollo de instituciones locales —sociedades de socorros mutuos, Tiro Federal, instituciones de carácter recreativo y social, Sociedad Rural de Rafaela, colegios privados, La Escuela Normal Popular—, llevando consigo las premisas de la Revolución Francesa: Libertad, Igualdad y Fraternidad.

Asimismo, tanto Costamagna (2011), como Worcel y Ascúa (1993), entre otros, rescatan el rol de las instituciones educativas en el progreso de Rafaela. Un ejemplo de esto es la importancia de la Escuela Técnica «Guillermo Lehmann» en la formación del pequeño complejo metalmeccánico que se conjugó con el aprender haciendo y la búsqueda de la adaptación de tecnología para la renovación de máquinas y herramientas de este sector.

El espíritu empresario del colonizador, el valor del ahorro del inmigrante arrendatario para progresar, la formación y la educación, la capacidad de relacionarse generando espacios institucionales de encuentro y cooperación de la gente de la ciudad, y los caminos gestados por los habitantes de la región promovieron el avance tecnológico que permitió la diversificación económica. Todos estos valores, todos estos factores son la herencia que influye fuertemente en el desarrollo de Rafaela y la Región.

### ***La incidencia del peronismo en la aproximación al DT en Rafaela***

Desde el proceso político, para el caso de Rafaela es importante la influencia del peronismo, partido al cual pertenece la conducción política que gobierna Rafaela desde 1991. A fines de los ochenta, el peronismo vive una de sus tantas crisis con emergencia de nuevas voces; uno de esos espacios a nivel nacional tomará el nombre de Renovación Peronista y propondrá un cambio tanto en la cúpula dirigencial como en las prácticas del partido. Esa línea pierde las elecciones internas y el ganador, Carlos Menem, como ya se mencionó, llega a la presidencia de la Nación hasta fines de los noventa y adopta un programa de corte neoliberal.

Rafaela no sigue los dictados nacionales del pensamiento que emerge del gobierno de Menem, había una pertenencia a las ideas de la renovación y según Perotti y Mirabella<sup>6</sup>, las influencias del proceso local y los actores políticos involucrados son variadas, pero se pueden detectar algunas influencias políticas claves: la heterodoxa historia de militancia del primer y el segundo gabinete de gobierno; los pensamientos reflejados en una revista nacional como la Revista Unidos, que fue un hito de la literatura política argentina entre el 1983-1992 (en un principio fue dirigida por Carlos «Chacho» Álvarez, y luego por Mario Wainfeld), a los cuales se le pueden sumar los pensamientos de algunos dirigentes del interior como José Octavio Bordón, que luego tendrá preponderancia a nivel nacional y que tenía una muy buena relación con Perotti en esos años.

Asimismo, una gran parte de los equipos políticos de la gestión municipal tienen su propia historia de militancia: algunas más cortas y otras que llegan desde la década del setenta, cuando en la Argentina la juventud pugnaba por un país distinto. Esta heterogeneidad se

---

<sup>6</sup> Omar Perotti fue Intendente de Rafaela en períodos 1991-1995, 2003 a 2007 y 2008 a 2011. Roberto Mirabella fue funcionario del gobierno de Rafaela y concejal. Ambos, entrevistados para este trabajo.

suma a construir un discurso propio forjado en espacios de debate hacia el interior del gobierno y con el liderazgo de Omar Perotti y Ricardo Peirone, sobre todo hasta la crisis de Argentina en el 2001, tal cual se verá en capítulos posteriores. El autor fue parte de este proceso hasta 1998.

Asimismo, Unidos fue una publicación referente en el cómo discutir el Estado, las privatizaciones y los alcances de las políticas económicas y sociales existentes en ese momento. Como destacaba Álvarez en ese momento en Unidos, frente a la ofensiva neoliberal, el arsenal conceptual del peronismo se encontraba desmantelado, y si no se entablaba un debate en el interior del partido se corría el riesgo de, o bien estancarse en una posición fundamentalista, sosteniendo un discurso ortodoxo y vacío, o bien dejarse influir por un nuevo liberalismo antipopular.

Este grupo genera definiciones importantes para la época, proponen recuperar el rol protagónico del Estado (Wainfeld, Unidos, 1985), donde debe necesariamente jugar, en el proceso, «el control efectivo del movimiento de capitales y la necesidad de preservar un potencial interno de acumulación que hoy es transferido a nuestros acreedores del exterior» (Eduardo Jozami, Unidos, 1986). También reivindican la función social del Estado como articulador de intereses y agente de desarrollo, teniendo como eje de su acción la calidad de vida de los habitantes. Wainfeld (1985) sostenía que la verdadera riqueza de una organización política no estriba en cobijar propuestas incompatibles sino en ser capaz de articular sectores sociales con intereses confluyentes.

Se recuperan criterios como la capacidad de organizar la política también como movimiento social y de participación, de manera que permita restablecer los equilibrios básicos entre el Estado, la sociedad y la economía, reconsiderando el rol de los gobiernos locales, la descentralización de poder, recursos, decisiones y no sólo funciones, donde lo local aparece como el espacio donde articular con las instituciones de la sociedad civil (Wainfeld, Unidos, 1985).

Además, comparten el propósito de fomentar el desarrollo productivo y la competitividad a nivel internacional, en armonía con las necesidades sociales de la comunidad. Para lo que proponen «(...) propiciar las condiciones que permitan repatriar el capital nacional, realizar inversión económica y desarrollar la productividad y la rentabilidad empresarial, (...) reformular nuestro perfil y relanzar productivamente a la Nación, (...) incrementar la productividad del país y repartir equitativamente la riqueza generada, (...) coherentizar y hacer práctica nuestra política exterior, en el marco de la integración continental y de la lucha por la liberación de los pueblos del tercer mundo» (Wainfeld, M., Unidos, 1985).

Estos planteos son acompañados por las ideas de dirigentes como José Bordón, que insistía, en ese momento, en pensar a la política y al Estado como espacios de comprensión de los intereses de la comunidad y trabajar en respuesta a los problemas de la sociedad. Bordón señalaba que la actividad de acción intelectual y práctica de la política «es comprender y ser parte común, como personas, como comunidad, de las inquietudes, las angustias y los problemas que tenemos e ir encontrando las respuestas y los caminos» (López Accotto, A. y Delamata, G., 1996), por lo que el poder debe considerarse como un liderazgo compartido con la sociedad. De esta manera, «(...) deben ser liderazgos democráticos e institucionales, desde la ejemplaridad que tenemos que dar desde el poder, de una austeridad y sobriedad, respeto por las instituciones, por las reglas de juego, por la previsibilidad, pasando por los sistemas de elección y selección dirigencial» (López Accotto, A. y Delamata, G., 1996). Bordón también hablaba de la defensa del trabajo, su cultura y la producción nacional: «Nuestras principales propuestas se expresan en la defensa permanente de lo que es la cultura, el trabajo y la producción de los argentinos» (López Accotto, A. y Delamata, G., 1996).

Todos estos elementos más conceptuales mencionados aparecen en los diseños y en las implementaciones de las políticas locales que veremos más adelante.

## *Una aproximación al proceso educativo del desarrollo territorial*

Las influencias analizadas en el capítulo anterior tienen como eje central el concepto de desarrollo territorial, al que está dedicado ese capítulo. Sin embargo, hay otros conceptos que también son centrales a la hora de responder a las preguntas que inician el libro y son los conceptos de formación y de capacidades, ambos relacionados con el desarrollo territorial (casi todos los autores lo mencionan), con el enfoque pedagógico (ya planteado como importante en el libro) y es parte de la identidad de Rafaela.

En este sentido, una de las aproximaciones más habituales en la literatura sobre desarrollo económico territorial a la hora de abordar el tema de la formación es analizar el papel de la universidad y sus tres misiones: la enseñanza, la investigación y la denominada tercera misión de transferencia de conocimiento a la sociedad. Esta aproximación, basada en debates como los de los modos de conocimiento o la triple hélice (Gibbons et al. (1997); Etzkowitz y Leydesdorff (2000); Etzkowitz (2002); Etzkowitz y Klofsten (2005), Helene Giselle Chang Castillo (2010)), probablemente hubiese sido tomada en el libro si se hubiera partido únicamente de la reflexión académica sobre el desarrollo económico local.

Sin embargo, al partir también de la práctica en Rafaela, es importante rescatar procesos de formación más heterodoxos sumando, por ejemplo, la educación popular, porque permite entender el papel de algunas formaciones en el desarrollo de este territorio.

Se trata de una formación entre actores, en la que la universidad y el sistema educativo juegan sin duda un papel, pero no exclusivo. Teniendo en cuenta esto y los casos que a continuación se quiere analizar en el libro, se han seleccionado fundamentalmente las aportaciones de Paulo Freire como punto de partida conceptual para el análisis del papel de la formación en el desarrollo territorial.

En este sentido, dentro del equipo político de Rafaela, un primer vínculo de la educación popular con el caso de estudio se produce a través de «La Casa» Cooperativa de Cultura y el Centro Testimonio, instituciones que, a mediados de los ochenta, abordaron pequeños procesos de formación de la mano de la mencionada educación popular. Una serie de personas que participaron en ese proyecto integraron posteriormente el proceso político que sirve de eje al caso.

Lo que sigue son los principales conceptos que influyeron en el proceso pedagógico de construcción de capacidades, algo que vuelve a marcar cómo juegan las improntas en la práctica del DT.

### **PAULO FREIRE**

Algunos conceptos importantes para las preguntas del libro vinculadas a Rafaela son los que Freire (1992) presenta en su *Pedagogía del Oprimido*. Si bien es muy profusa la literatura y la interpretación sobre este autor, sólo presentaremos una síntesis introductoria para luego abordar aquellos conceptos que más se utilizaron en este particular proceso. Asimismo, citaremos reflexiones presentadas por el autor en su *Pedagogía de la Esperanza*, en la que 22 años después de la publicación de la *Pedagogía del Oprimido* reflexiona sobre lo que esta obra significó, tanto para él como para muchas otras personas que la leyeron y trabajaron sobre ella.

Crítica la concepción «bancaria» (aquella en la que el educador va llenando a los educandos de contenidos) y propone desarrollar la «problematizadora» (los educandos van desarrollando su poder de captación y de comprensión del mundo que se presenta no como una realidad estática sino en transformación).

Freire (1992) propone la necesidad de superar la contradicción educador/ educando. Entendemos que la forma de avanzar en la construcción del territorio es que ambos se hagan

simultáneamente educadores y educandos. Freire aboga por un educador problematizador y por educandos que, en vez de ser dóciles receptores de los depósitos, se transformen en investigadores críticos en diálogo con el educador, quien a su vez es también un investigador crítico.

Hay otras ideas de Freire que son bases de su pensamiento, pero uno de los aspectos en que la aportación de Freire conecta tanto con el caso de Rafaela como con la aproximación a la investigación acción (IA) adoptada en este trabajo es su propuesta de pensarse a sí mismos y al mundo de forma simultánea, sin dicotomizar este pensar de la acción. También es consecuente con el planteo que en América Latina el DT aprendió de la práctica. Según Freire, la educación se rehace constantemente en la praxis (1992). Para ser, tiene que *estar siendo*. Según Freire (1992) estos procesos empiezan no al encontrarse el educador-educando con los educando-educadores en una situación pedagógica sino antes, cuando aquel se pregunta qué va a dialogar con estos. El educador «bancario» responde a esta pregunta él mismo, organizando su programa. Para el educador-educando dialógico, problematizador, el contenido programático de la educación no es una donación, o una imposición, sino la devolución organizada, sistematizada y acrecentada al pueblo de aquellos elementos que éste le entregó en forma desestructurada. Este es uno de los elementos claves.

Además de la comprensión del proceso educativo en la praxis, la aproximación dialógica al proceso educativo es otra de las conexiones con el caso y con el libro. El diálogo tal como lo presenta Freire se propondrá en el modelo conceptual como nexo de unión entre la formación y el desarrollo territorial. Por ello, en los siguientes párrafos se presenta con más detalle la aproximación dialógica al proceso educativo en Freire.

Según Freire, al intentar un adentramiento en el diálogo como fenómeno humano, se nos revela la palabra, de la cual podemos decir que es el diálogo mismo. Sus elementos constitutivos, sus dos dimensiones, son la acción y la reflexión, en tal forma solidarias y en una interacción tan radical que, sacrificada una, se resiente la otra. Añade también que existir, humanamente, es «pronunciar» el mundo, es transformarlo. El mundo *pronunciado*, a su vez, retorna problematizado a los sujetos *pronunciantes*, exigiendo de ellos un nuevo *pronunciamiento*. El diálogo es el encuentro de los hombres, mediatizados por el mundo. Para posibilitar el diálogo, es necesario que los negados del derecho primordial de decir la palabra reconquisten ese derecho prohibiendo que continúe este asalto deshumanizante. El diálogo es una exigencia existencial, no puede reducirse a un mero acto de depositar ideas de un sujeto en el otro, ni convertirse tampoco en un simple cambio de ideas consumadas por sus permutantes. Tampoco es discusión guerrera, polémica, entre dos sujetos que no aspiran a comprometerse con la pronunciación del mundo ni con la búsqueda de la verdad, sino que están interesados solamente en la imposición de su verdad. Finalmente, dado que el diálogo es el encuentro de los hombres que pronuncian el mundo, no puede existir una pronunciación de unos a otros. Es un acto creador. De ahí que no pueda ser mañoso instrumento del cual eche mano un sujeto para conquistar a otro (Freire, P., 1992).

La contribución de Freire permite también reflexionar sobre el vínculo entre la formación y el proceso político. Conecta su aproximación al lenguaje y al diálogo no sólo pensando en el educador, sino también en el político. Se sientan así las bases para una de las conexiones críticas en este libro: la de los procesos educativos y los procesos políticos para el desarrollo territorial. En palabras de Freire, el lenguaje del educador y del político (y cada vez nos convencemos más de que este último ha de tornarse también educador en el sentido más amplio de la palabra), al igual que el lenguaje del pueblo, no existe sin un pensar, y ninguno de los dos, pensamiento y lenguaje, existen sin una estructura a la cual se encuentren referidos. A fin de que haya comunicación eficiente entre ellos, es preciso que el educador y el político sean capaces de conocer las condiciones estructurales en que el pensamiento y el lenguaje del pueblo se constituyen dialécticamente. De ahí, también, que el contenido programático

para la acción que surge de ambos no puede ser de exclusiva elección de aquellos, sino de ellos y del pueblo (Freire, P., 1992).

Paulo Freire (2008b) señala que la reflexión crítica sobre la práctica se torna una exigencia de la relación teoría/práctica sin la cual la teoría puede convertirse en palabrería y la práctica en activismo. Freire incluye el hacer política entre las opciones a las que el proceso pedagógico lleva al ser humano. Señala que llega un momento en que no es posible existir salvo estando disponible a la tensión radical y profunda entre el bien y el mal, entre la dignidad y la indignidad, entre la decencia y el impudor, entre la belleza y la fealdad del mundo. Es decir, ya no es posible existir sin asumir el derecho o el deber de optar, de decidir, de luchar, de hacer política (Freire, P., 2008b).

Freire (2008b) subraya también que toda práctica educativa demanda la existencia de sujetos, objetos e incluye el uso de métodos, de técnicas, de materiales; implica también, a causa de su carácter directivo, objetivo, sueños, utopías, ideales. De allí su politicidad, cualidad que tiene la práctica educativa de ser política, de no poder ser neutral. La formación, en la perspectiva de Freire, tiene por objeto la intervención; señala que hay preguntas que debemos formular insistentemente y que nos hacen ver la imposibilidad de estudiar por estudiar: de estudiar sin compromiso, como si de repente, misteriosamente, no tuviéramos nada que ver con el mundo, un externo y distante mundo, ajeno a nosotros como nosotros a él (Freire, P., 2008b).

Para entender el rol de la formación en el desarrollo territorial, debemos sumar la afirmación de Freire (2008b) cuando señala que la ideología dominante insinúa la neutralidad de la educación. Desde ese punto de vista, el espacio pedagógico, neutro por excelencia, es aquel en que se adiestra a los alumnos para prácticas apolíticas, como si la manera humana de estar en el mundo fuera o pudiera ser una manera neutra.

## OTRAS INFLUENCIAS

Hay, como se hace referencia al inicio del capítulo, otras influencias vinculadas al Desarrollo Territorial en Rafaela.

Pasada la mitad de la década del noventa, también comienza la llegada, desde Cataluña y en menor medida del País Vasco<sup>7</sup>, de las corrientes de planificación que ayudan a ampliar la mirada hacia otras geografías, no sólo en la dimensión más económica.

El especialista Fabio Quetglas<sup>8</sup> invoca para la Argentina una supuesta influencia catalana triple: por un lado Barcelona y su urbanismo de vanguardia, que en los '80 se transformó en una ciudad modélica para la región y con la cual hubo mucho intercambio de profesionales; por otro, la influencia más «materialmente destacable» (y de allí la existencia del CIDEU —Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano—) con la proliferación de la metodología de «planificación estratégica» (que antes del caso Barcelona era una práctica irrelevante); y en tercer lugar, pero más reciente, el auge de las «marcas ciudad» y el valor de la visibilidad territorial desplegada por los catalanes.

El brazo operativo, para llamarlo de una manera, fue el CIDEU: «Las ciudades latinoamericanas emergen en la década del noventa como actores políticos y económicos y expresan su voluntad de definir proyectos de desarrollo concertados, de defender principios de descentralización política, la autonomía local (...). Las ciudades se ven forzadas a buscar un nuevo modelo de desarrollo que contemple la sostenibilidad, la educación y la cultura como

---

<sup>7</sup> La información se ha obtenido a través de entrevistas y otros antecedentes en conferencias y talleres que se fueron dando en el territorio, sobre todo a través del Plan Estratégico.

<sup>8</sup> Entrevista a Fabio Quetglas, Buenos Aires, junio 2013.

principales factores de competitividad; las políticas sociales capaces de organizar la comunidad y que hagan frente a las nuevas formas de desigualdad y pobreza. Finalmente, este nuevo modelo deberá contemplar unas políticas públicas que estén gestionadas en función de los intereses y demandas de los ciudadanos y que estén dirigidas hacia la participación activa y responsable de los mismos» (Mascareñas, T., 1999).

Algo similar pasó, en menor medida, con la llegada de expertos vascos de Bilbao, tanto con la experiencia de recuperación urbanística de la ciudad como en el tema de reconversión industrial, desde donde se tomaron aprendizajes.

Estas corrientes dieron insumos al Plan Estratégico de Rafaela (Municipalidad de Rafaela, 1997), que en la gestión del intendente Ricardo Peirone se realiza un esfuerzo por llevar adelante. Dentro del Plan, se llevó a cabo una serie de conferencias durante el año 1998 y 1999 con aportes de especialistas destacados de Argentina que también dejaron sus ideas:

- Filmus, Daniel: «Es posible que si nosotros creamos estas nuevas competencias, estemos educando para la participación ciudadana. Pensando desde una perspectiva política, también podemos estar educando para ser presidente o elegir presidentes; para ser dirigente gremial o para elegir presidentes gremiales, para trabajar, o para construir una sociedad distinta (...).»
- García Delgado, Daniel y Arroyo, Daniel: «El municipio no tiene una receta mágica para responder, tiene una responsabilidad y una presión social mucho mayor. La gestión municipal de hoy debe entenderse como la administración armónica y articulada en estrategias conjuntas del sector público, sector social (organizaciones sociales locales) y el sector privado. Esta articulación no supone que se solucionarán todos los problemas sino que se agregarán soluciones locales a los programas que vengan diseñados de la Nación o de la Provincia (...). Forma parte de la administración estratégica de los municipios promover gestiones asociadas para poder pensar la ciudad en el mediano y largo plazo.»
- Pesci, Rubén: «Existen principios básicos de solución para que la ciudad sea sustentable: multipolaridad, recuperación de la calidad de los grandes contornos naturales, espacios socialmente abiertos, control de los flujos públicos y privados.»
- Rubio, Jorge: «El crecimiento urbano y regional no está abandonado a pilotos automáticos, ni de la economía, ni de la sociedad. El crecimiento es una acción pensada, deliberada, con un objetivo concreto, consensuada, donde el Estado orienta y donde los operadores privados canalizan sus energías en función de su objetivo.» «Los ejes estratégicos tienen, para el desarrollo urbano regional, dos directrices: una horizontal, que es la voluntad de la sociedad regional (...), y una vertical, que son los factores que facilitan o condicionan el crecimiento de la región. Aquí dos aspectos, el contexto institucional que rodea a la ciudad y a la región, y la localización territorial.»
- Kosakoff, Bernardo: «La idea sería profundizar las cadenas de valor agregado, desarrollar capacidades con las que las producciones ahora se transformen en redes de empresas. (...) Otro punto a mejorar sería la capacidad de la gente, dando igualdad de oportunidades, fortaleciendo la educación pública y el sistema innovativo tecnológico. (...) Claro que esto no viene solo (...), viene de los esfuerzos sistemáticos y las estrategias altamente participativas, de políticas públicas que ayudan este tipo de problemas locales, más específicas, gestadas e inclusive propuestas por el Estado pero básicamente con el sector público que tenga capacidad de evaluación, que promueva que las transferencias estén básicamente asociadas a fortalecer la competitividad y que los beneficios privados coincidan con los beneficios públicos.»

## Las capacidades colectivas. Una reflexión a futuro

En este último apartado del capítulo se intenta proponer una reflexión sobre un tema que no se profundizó en el análisis conceptual y tampoco en las influencias propias del caso pero que nos aporta elementos de cara al futuro: las Capacidades Colectivas en el DT.

Para esto, buceamos en una corriente que se define a partir de los trabajos del Premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen, y se alimenta con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) impulsando el Desarrollo Humano (DH) y dando luz al enfoque de las capacidades.

Actualmente hay un constante debate e ideas nuevas sobre el término Desarrollo en el que, además, no existe un camino único ni una verdad revelada. Las posturas difieren dependiendo, entre otras razones, de la usina de pensamiento de donde emergen pero, en este libro, no tenemos la intención de abordarlas sino, simplemente, obtener un marco para profundizar el tema de capacidades.

Según el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2010, «el desarrollo humano (DH) supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo».

Alfonso Dubois y otros (2011) plantean, en la línea del DH, una referencia sobre el Desarrollo Humano Local, cercano al DT, enmarcándolo en dos referentes. «El primero, la aceptación del desarrollo humano como referencia teórica y, en segundo lugar, la delimitación de la dimensión local como referencia del ámbito de la investigación. La opción por esta dimensión responde a la hipótesis de que en ese ámbito es donde mejor pueden analizarse los procesos con contenido de desarrollo humano y los resultados en las personas y la sociedad, así como las dinámicas que explican sus dificultades y posibilidades de consolidación. La dimensión local no puede entenderse como una respuesta aislacionista del entorno, sino que, por el contrario, se considera que es el lugar idóneo desde donde pensar la construcción de una globalización distinta, más equitativa y humana, en cuanto que lo local permite redescubrir el sentido del territorio y de la comunidad. Esto quiere decir que la globalización se ve como oportunidad para universalizar los valores de lo particular y no como obstáculo al desarrollo local».

Con ese marco, el mismo Dubois, A., (2013) avanza y expresa: «El DHL puede definirse como la capacidad de una colectividad para definir y llevar adelante su futuro, lo que comporta un proceso colectivo de funcionamiento que permita la creación y desarrollo de esa capacidad. Y, por supuesto, que esa capacidad se ejercite en función de crear desarrollo humano».

Es el territorio, entonces, donde la gente se expresa y donde tiene un rol directo en la construcción de futuro, y en este sentido el concepto de DHL permite reordenar prioridades, trabajar un cambio de actitudes y valores y poner foco en los procesos ligados a capacidades tanto individuales como colectivas. De acuerdo con Mikel Zurbano y otros (2014), «defendemos que la visión desde el desarrollo humano local posibilita el empoderamiento territorial, la emergencia de los sujetos comunitarios en la globalización y, en consecuencia, una construcción de la globalización de abajo arriba permeable a los procesos globales».

Estas ideas nos permiten subrayar dos aspectos en los que existe interacción entre el DT y el DHL: la aproximación a las capacidades colectivas y la formación como recurso estratégico. En esa línea tomamos como una buena síntesis el concepto de Capacidades como «la habilidad que tienen los individuos, grupos, instituciones y sistemas en general para identificar y resolver sus problemas; para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conse-

guir sus objetivos que está dirigido a dar respuesta a las necesidades y responsabilidades desarrollo de una manera sostenible» (Lusthaus et al., 1995; Peter Morgan, 1996 en Damert Ego Aguirre, 2013).

En Hegoa<sup>9</sup> especialistas como el mencionado Dubois quien, junto a Guridi y López Belloso (2011), además de las capacidades individuales, rescatan el desglose que hace de las capacidades colectivas el PNUD. Este identifica cinco tipos de capacidades funcionales transversales (UNDP, 2009), que son la capacidad de: 1) emprender un diálogo entre todas las partes interesadas; 2) analizar una situación y crear una visión; 3) formular políticas y estrategias; 4) presupuestar, gestionar e implementar; 5) controlar y evaluar.

Agregan que «si bien las cinco capacidades son todas decisivas y no puede prescindirse de ninguna, coincidimos con el PNUD en el papel destacado de la capacidad de evaluar los recursos y las necesidades de capacidad o, expresada de otra forma, la capacidad de analizar la situación y crear una visión. Esta capacidad es la base de la estrategia del proceso de Desarrollo de Capacidades<sup>10</sup> (DC). También agregan la preocupación de reflexionar sobre «la capacidad de un sistema complejo, que comprende las personas individuales y las instancias colectivas de cualquier nivel y no puede entenderse como la simple agregación de capacidades individuales y colectivas».

En este sentido, desde el DT se ha trabajado la construcción de capacidades hasta llegar a visualizar las interacciones en el territorio como sistema. «Al principio, (las formaciones) fueron encaradas en términos más individuales para pasar luego a visualizar qué necesidades tenían las redes o a las cadenas. En el recorrido, aparecen también las competencias para la gestión del desarrollo territorial (algunos ahora las llaman competencias para la innovación social): negociación, diálogo, consensos atados a la reflexión de los temas organizaciones/institucionales, los entornos, o dicho de otra manera, a los nuevos roles de las organizaciones locales y a una nueva gobernanza del territorio» (Costamagna 2013).

Junto a Carlo Ferraro<sup>11</sup>, se trabajó la temática en un período amplio, que comienza a fines de los noventa, desde la oficina de la CEPAL Buenos Aires con una estrategia/metodología para fortalecer la articulación en distintos entornos territoriales. En el DT no se definía explícitamente qué significaban las capacidades colectivas, pero este proceso permitió pasar claramente de observar al individuo (empresa en los inicios) o al grupo, a observar el funcionamiento del territorio, sus flujos e interacciones.

### *Otras miradas sobre las capacidades*

Estos planteos nos permiten buscar cómo otras corrientes están haciendo referencia al tema de las capacidades. En Javidan (1998) y Sotarauta (2005) definen las capacidades como habilidades para actuar en situaciones concretas, utilizando los recursos disponibles, creando nuevos recursos e incrementando la capacidad de innovación de la región. Esta definición la desagregan en:

---

<sup>9</sup> Hegoa es una organización sin ánimo de lucro de la Universidad del País Vasco que desde su identidad como instituto universitario y asociación civil trabaja en la promoción del desarrollo humano. <http://www.hegoa.ehu.es/>

<sup>10</sup> El PNUD, en consecuencia con su apreciación de la relevancia de esta capacidad, ha elaborado una metodología muy precisa para realizar esa evaluación que, de hecho, se convierte en una pieza central para entender su propuesta y su visión de las capacidades colectivas. Ver: UNDP, 2008c.

<sup>11</sup> La base son los Documentos de CEPAL sobre la articulación institucional en Mar Del Plata y Rafaela de Carlo Ferraro y Pablo Costamagna. Este análisis fue luego aplicado a otros territorios como Tandil, La Matanza, San Justo y San Javier en Argentina, entre otras, y luego convertida en formato de trabajo práctico para diversas formaciones.

- Capacidad Estratégica: Se trata de la habilidad para tomar decisiones sobre cuál debe ser el foco en el largo plazo. Incluye la habilidad para definir futuros distintos, estrategias y visiones en procesos participativos, crear un espacio común para la acción, transformar la crisis en algo positivo y constructivo, lanzar procesos correctamente para liderarlos a través de sus distintas fases, gestionar los tiempos del proceso y presentar los objetivos principales en una manera que otros actores puedan encontrarlos tanto creíbles como atractivos.
- Interpretativa: Habilidad para abrirse a diálogos con interpretaciones alternativas del futuro de forma que los diálogos de sordos se puedan evitar.
- De entusiasmo/agitación: Habilidad para crear tensiones y retar los patrones dominantes de pensamiento entre los actores, incitándolos a actuar como «rebeliones para el desarrollo». Es la habilidad para motivar a los actores para que estén interesados en participar en redes, convencerles para ser activos en las distintas iniciativas de la red garantizando su sostenibilidad.
- De absorción: Habilidad para decidir qué tipo de nuevo conocimiento es importante para la red y cómo ese conocimiento puede ser absorbido por la red.
- Institucional: Habilidad para conectar y movilizar a los diferentes grupos de actores presentes en una región para crear un terreno común para la acción tanto en la red como en el sistema regional de innovación en su conjunto.
- De gestión de redes: Habilidad para forjar confianza, dependencia mutua, lealtad y solidaridad entre los miembros de la red de forma que la red pueda funcionar.
- De socialización: Habilidad para socializar a los miembros de una red de forma que sientan que la red es importante para ellos y consecuentemente trabajen para la consecución de objetivos comunes.

También Albuquerque (2012) trabaja el tema de las Capacidades —más desde el agente de DT— y lo define como el Saber Hacer, y lo desagrega en: inserción en la cultura local, actitud proactiva ante los problemas, identificación de oportunidades, liderazgo, confianza y entusiasmo, trabajo en equipo, facilitación de talleres participativos, promoción de emprendedores locales, identificación y difusión de buenas prácticas DEL. Este autor agrega valores y actitudes: respeto hacia la cultura e identidad local, compromiso social y ético, intuición y sensibilidad, audacia y actitud propositiva y visión amplia del desarrollo local. Albuquerque expresa claramente que estas capacidades no son de una persona sino de un equipo.

Andrew Cumming (2008) reflexiona sobre las capacidades de innovación desde una óptica más empresarial y las divide en: de innovación, de vinculación, de aprendizaje y funcionales. Cumming nos deja reflexiones que ayudan al DT, como cuando expresa que «existen capacidades de innovación que son colectivas, íntimamente vinculadas en contextos específicos» o «los vínculos son los recursos de mayor valor y la construcción de vinculaciones y redes los procesos de mayor importancia».

Por último, es importante rescatar también al finlandés Harmaakorpi, V., Uotila (2005) con una frase potente: «La ventaja competitiva regional está basada en capacidades dinámicas, que son configuraciones de recursos valiosos, raros, inimitables e insustituibles que deben ser renovados en el tiempo. Las capacidades dinámicas a nivel regional se definen como la habilidad de la región para generar en interacción sendas de desarrollo competitivo en entornos turbulentos. Una de las capacidades es la capacidad visionaria, que se refiere a la habilidad de dibujar posibles trayectorias potenciales de desarrollo basadas en la senda recorrida anteriormente y utilizando las oportunidades que emergen del cambio de paradigmas tecno-económicos».

Todas estas reflexiones nos permiten introducirnos en forma más potente en «qué» queremos trabajar cuando hablamos de construcción de Capacidades.

## Capítulo 3

# Caso Rafaela

### Introducción

Tras analizar las principales corrientes teóricas que han influido durante el período 1991-2011 en la concepción del desarrollo económico territorial en Argentina y Rafaela, este capítulo se centra en el análisis de la evolución de esta ciudad. Es una manera de reflejar la interacción entre reflexión y acción que se propone, desde estas páginas, como modo de generación de nuevo conocimiento.

En el discurso compartido por un número importante de actores políticos, académicos y empresariales locales que se visualiza en artículos periodísticos, documentos y ponencias, se plantea que Rafaela constituye «un caso relevante de desarrollo económico local», sustentado, entre otras razones, por su cultura, por la capacidad de su gente y también por la de sus organizaciones (las antiguas y las creadas en los últimos años) que conforman un entorno dinámico con políticas activas. Se rescata, en general, el rol del estado local y del sector privado, más los aportes del sector educativo, y expresa que se trabaja en fortalecer los diálogos y la interacción. Se habla del liderazgo y de la gestión del conflicto detrás de una mirada común a favor del desarrollo. Todo este relato va acompañado de un sentimiento de ser la certeza de ver el «proceso» y el largo plazo. Este discurso se puede sintetizar en la afirmación de que Rafaela tiene problemas en su territorio pero aparece con mayor capacidad que otros para resolverlos.

Entonces las preguntas que nos hacemos son: ¿Cómo ha sido el proceso que permitió que Rafaela tenga esas capacidades de resolver problemas? ¿De dónde provienen y cómo se han construido esas capacidades? Lo que sigue es la relación entre el proceso político y la formación.

Para esto, el capítulo se ha estructurado de manera que se presenta en primer lugar una introducción al caso y a continuación, ordenada de forma cronológica, la descripción de las distintas etapas del proceso de desarrollo territorial en Rafaela que se han interpretado en gran medida en clave de cambios en los gobiernos municipales por la centralidad del proceso político en el análisis realizado. Puede haber otras miradas pero nos centramos en la política y en la formación.

La ordenación de los datos obtenidos sobre el caso dentro de cada etapa está inspirada en el esquema propuesto por Gustavsen Bjorn (1992) en el contexto del desarrollo de proyectos de investigación acción (IA). Este autor señala que el inicio de esos procesos de cam-

bio es siempre un cambio en los patrones de comunicación (destaca la creación de un nuevo lenguaje compartido). Esto provoca cambios en los elementos considerados objeto de desarrollo, lo que marca una agenda de desarrollo distinta tanto en lo que se refiere al objeto de desarrollo como a la forma de llevar a cabo el proceso de desarrollo.

En este capítulo se adapta el esquema de un contexto empresarial que materializó Gustavsen (1992) a uno de desarrollo territorial trabajado por Karslen y Larrea (2014) señalando que los cambios en la comunicación y la agenda del desarrollo inciden en la organización del proceso de desarrollo y las capacidades colectivas para el desarrollo territorial. Teniendo en mente este argumento, en cada etapa se presenta cuál era el lenguaje por parte de los principales actores que incidieron en el proceso político, cuál fue la agenda que siguió este lenguaje y cuáles fueron los cambios en la organización del proceso (nuevos proyectos, planes, organizaciones, procesos de capacitación). En definitiva, cómo se pasó de la teoría a la práctica.

Luego se plantea una sección que avanza en el análisis del caso al presentar cinco elementos comunes a todas las etapas: el rol activo asumido por los gobiernos locales, la construcción de políticas desde el diálogo y la articulación, la integración de lo social y lo productivo, la mirada estratégica y una visión del desarrollo más allá del crecimiento. Se trata de los elementos críticos característicos del caso Rafaela que permiten entender cómo interactúan en este caso el proceso político y los procesos de formación para generar capacidades y, por lo tanto, fortalecer el desarrollo territorial.

Finalmente, el capítulo se cierra con un apartado en el que, desde una interpretación de los datos, se plantea cuáles son las capacidades críticas que emergen del proceso y explican el desarrollo de Rafaela. Por lo tanto, tras una introducción a Rafaela, el caso fluye desde un apartado descriptivo y ordenado cronológicamente a otro más analítico de las características comunes durante todo el período analizado, para finalizar con una serie de conclusiones sobre las principales capacidades para el desarrollo territorial de Rafaela.

## Introducción a Rafaela



La ciudad de Rafaela está ubicada en el centro-oeste de la Provincia de Santa Fe (Argentina), a unos 90 km de la capital provincial y unos 540 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Tiene una superficie de 162 km<sup>2</sup>. El número oficial del Censo Nacional del año 2010 marca que Rafaela cuenta con 92.945 habitantes (45.222 hombres y 47.723 mujeres), casi 10 mil más que en el Censo anterior: tiene una tasa intercensal de crecimiento del orden del 11,23%.

Ya se ha señalado que Rafaela estuvo íntimamente ligada a la inmigración y que en el siglo pasado, a partir de los años veinte, y con más fuerza luego de la crisis de los años treinta, comenzó a estructurarse un sistema de producción manufacturero que tuvo como eje la transformación de productos primarios locales y la producción de maquinaria agrícola. Más tarde fue sumando otros sectores como la producción de autopartes (en los años setenta), la producción de maquinarias y equipos para la industria alimenticia y de insumos para la ganadería y la producción de equipos y partes para la fabricación y enfriamiento de alimentos y para la elaboración de alimentos balanceados, entre otros.

En la década del noventa, las empresas tuvieron que enfrentar una fuerte competencia del exterior ocasionada por un proceso de apertura en Argentina, pero aun así la estructura productiva sectorial de la ciudad en la segunda mitad de los años noventa mostraba la importancia de la industria manufacturera. Los números de ese momento son el 40% del PBG para la manufactura, completando el cuadro las actividades primarias con 29,5%, el comercio con 19,5% y los servicios con 11%.

Rafaela tiene una base manufacturera diversificada. Esto ha sido importante para enfrentar las crisis sectoriales que sufrió el país (Worcel, G. y Ascúa, R., 1991). A pesar de los años y nuevas crisis aún se mantiene esa diversificación: en el año 2013<sup>12</sup> la incidencia de la Industria se mantenía muy alta ya que cubría el 28,1% del empleo del territorio. Y se ratifica con este dato: la estructura industrial incluye empresas de 22 diferentes divisiones de la Clasificación Internacional Uniforme con una ya reiterada preponderancia, como en los censos anteriores, de firmas de metalmecánica y de maquinaria para la industria alimenticia.

Como ya se describió, Rafaela es considerada un caso de estudio en el ámbito del Desarrollo Económico Territorial. El análisis, tanto en el ámbito externo como interno de las empresas, presenta particularidades que han sido objeto de varios estudios vinculados con esta temática (Carmona, R., 2003; Yoguel y Moori Koenig, 1999; Kantis, H., Carmona, R. y Ascúa, R., 2000; Costamagna, P., 2011; entre otros).

Este planteo se sustenta en datos. Uno de los indicadores que puede ser destacado es el elevado valor promedio de la tonelada exportada desde Rafaela, en comparación con las mediciones para el conjunto de la provincia de Santa Fe y el país. El valor promedio de la tonelada exportada en 2008 en la ciudad ascendía a 3.734 dólares, mientras que para la provincia de Santa Fe este indicador era de 770 dólares, y menor aún para el país en su conjunto, donde la medición reflejaba un valor promedio de tonelada exportada del orden de los 600 dólares. Es decir, este indicador es casi 5 veces más elevado en la ciudad que los registros obtenidos para Santa Fe y Argentina, siendo un primer indicio que denota el alto valor agregado de la producción local. Además, el monto de las exportaciones ha seguido creciendo en los últimos años tal cual lo demuestra la figura 1.

---

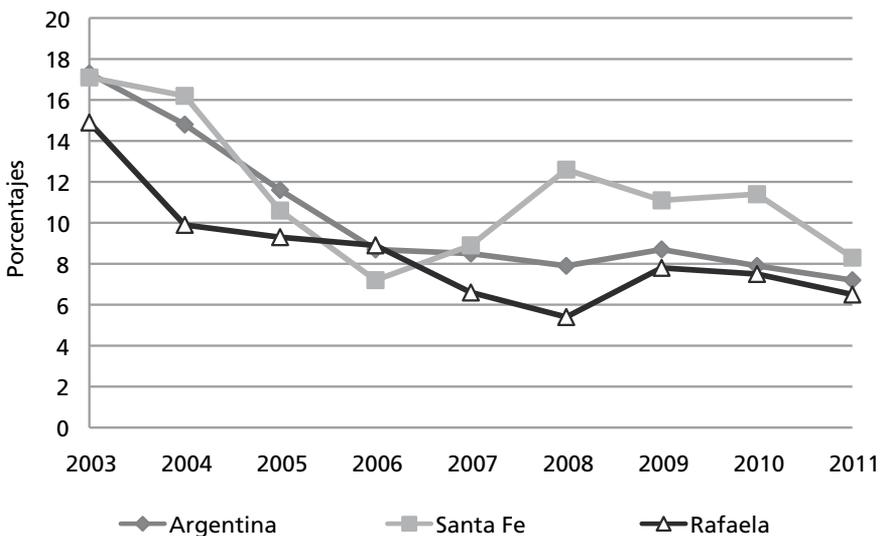
<sup>12</sup> Relevamiento Socioeconómico 2013. ICEDEL. Municipalidad de Rafaela.

**Figura 3.1. Evolución de Exportaciones. Tercer Censo Industrial. 2013.**  
**ICEDEL. Municipalidad de Rafaela**



La fortaleza del entramado económico de la ciudad tiene, también, su correlato directo en la creación de puestos de trabajo y la calidad de vida de la población. La tasa de desocupación de la ciudad ha mostrado a lo largo de los años mejores indicadores en los niveles de empleo que los promedios provinciales y nacionales. En la figura 2, se muestra la evolución del índice de desempleo en comparación con el Gran Santa Fe (capital de la Provincia de Santa Fe) y el índice de la Argentina desde el 2003 al 2011.

**Figura 3.2. Evolución desempleo Rafaela-Santa Fe-Argentina.**  
**Elaboración propia con datos IPEC y EPH Rafaela. ICEDEL**



Si bien el aparato económico sufre los distintos vaivenes macroeconómicos, el desempeño económico ha estado acompañado de la capacidad de respuesta de las instituciones locales, así como por las organizaciones y agentes que forman el entorno de apoyo que actúa en el territorio y que tiene vinculación directa con un gran conjunto de firmas. Su dinamismo se puede explicar por el rol protagónico que han tenido las instituciones, las organizaciones y los agentes que constituyen el entorno de lo que podría considerarse un cuasi distrito italiano (Quintar, A., Ascúa, R., Gatto, F., y Ferraro, C., 1993). Además, existen permanentes avances en el diseño de políticas que demuestran la evolución hacia una idea más sistémica del desarrollo, acorde a los aportes que desde varias disciplinas se están consolidando en el marco del desarrollo territorial.

La articulación de un tejido de instituciones, donde confluyen el accionar del gobierno municipal y la participación de otras organizaciones (sobre todo del sector empresarial), fue creando una atmósfera industrial e institucional que ha puesto en marcha un conjunto de políticas innovadoras para la realidad del desarrollo local. En principio, fue más estado local-sector privado y aportes del sector educativo, para reforzarse, en los últimos años, con la activa participación de las instituciones científico-tecnológicas.

En este ambiente, el desempeño de las empresas está asociado al nivel de desarrollo institucional alcanzado y al diseño de políticas activas realizadas a la luz de otras experiencias y de la evolución del concepto de desarrollo local. Así, las instituciones públicas y privadas fueron creciendo en la interacción, con fuerte participación e involucramiento de agentes.

Si bien no existe entorno perfecto, el diseño y la implementación de la política favorecieron esta articulación, ya que no fue concebida como un simple diseño instrumental y estático sino más bien como una construcción social continua y dinámica. La perspectiva de construcción social queda reflejada en la afirmación de Roberto Mirabella (2002) de que, hasta los comienzos de la década del noventa, el Municipio estaba aislado del sector productivo de la ciudad, desarrollando exclusivamente funciones tradicionales, y no participaba activamente en discusiones de tipo económicas, educativas e institucionales. Es en los años noventa cuando Rafaela produce un salto cualitativo caracterizado por una serie de factores: el rol asumido por el Estado Local, la potenciación del trabajo conjunto entre los distintos sectores para la definición y ejecución de políticas de desarrollo, el acercamiento del sector público-privado-educativo.

En ese proceso se realizó un estudio que analizó la capacidad del tejido institucional de Rafaela para trabajar en forma articulada (Ferraro, C. y Costamagna, P., 1999), luego actualizado por Valle en su tesis de Maestría en la Universidad de Bologna sede Buenos Aires en el 2008. Ahí se define que la totalidad de las instituciones tienen un reconocimiento y lugar asignado en el entramado local y que ese lugar está directamente relacionado con las competencias que esas instituciones fueron desarrollando con su accionar. Los temas que aparecen como más representativos en la articulación son la calidad y la capacitación, y en menor medida la generación de conocimientos y la tecnología.

También se reflexionó sobre el liderazgo compartido que refleja el trasfondo de visión común a favor del desarrollo económico local existente. Este fenómeno no es la resultante de la acción del mercado, sino la voluntad política de los actores de poner a la sociedad en un determinado camino. Sin duda, es un fenómeno dinámico que debe ser permanentemente trabajado.

## **El proceso del desarrollo económico territorial en Rafaela 1991-2011: Principales etapas desde la política**

Luego de 20 años de continuidad política (1991-2011) con alternancia de personas dentro de una misma línea partidaria (Partido Justicialista), se visualiza, en Rafaela, la construc-

ción de un modelo singular de Desarrollo Económico Territorial vinculado al proceso político y a la formación como elementos críticos.

No es un tiempo homogéneo, tiene en su interior una serie de etapas que permiten observar improntas en los liderazgos, criterios e ideas compartidas, mensajes y conceptos que profundizan en distintas direcciones y, también, acciones que buscan el mismo objetivo.

### *Cuadro temporal*

1.º Etapa: 1991-1995 Primera Intendencia de Omar Perotti

2.º Etapa: 1995-2003 Primera y segunda Intendencia de Ricardo Peirone. En este período se produce una fuerte crisis económica e institucional en Argentina (a finales de 2001-principios de 2002).

3.º Etapa: 2003-2007 Segunda Intendencia de Omar Perotti

4.º Etapa: 2007 Puesta en marcha del Programa de Competitividad Territorial de la Región Central de la Provincia de Santa Fe.

5.º Etapa: 2007-2011 Tercera Intendencia de Omar Perotti

Cada una de estas etapas presenta una serie de elementos críticos. Aquí se exponen, junto a una síntesis del discurso y la acción en los períodos.

#### **A. ETAPA CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA GESTIÓN PEROTTI (1991-1995)**

Una de las principales características de la primera gestión de Omar Perotti, que la distingue de las demás, es que funciona como un tiempo fundacional de los mensajes y de los cambios. En sus mensajes aparece:

Cuadro 1. *Citas literales que reflejan el carácter fundacional de la primera gestión Perotti:*

«El Municipio necesita una recomposición y necesita un apoyo de todas las fuerzas políticas, de todas las entidades intermedias y de cada uno de sus vecinos (...).» (Perotti, O., 1992)

«Se trata, en síntesis, de una concepción distinta del rol del Municipio, de una nueva manera de pensar y de actuar con la participación de todos los miembros de la comunidad.» (Perotti, O., 1993)

«En este tiempo, con aciertos y con errores, comenzamos una nueva etapa en la historia de Rafaela signada por el trabajo de todos, con un Municipio eficaz y transparente al servicio de la ciudad.» (Perotti, O., 1995)

Entre los cambios en la organización del proceso productivo de esta etapa destaca la implementación de un área nueva de la Municipalidad vinculada al sector productivo (una de las primeras de Argentina), donde se manifiestan muy rápido la decisión política y una forma de entender la relación del estado con el territorio en el ámbito económico productivo.

Dentro de las características de la gestión apareció la implantación de un sistema de calidad para el Municipio. Recuperar la presencia del sector público local estaba ligado no sólo a lo discursivo sino a la introducción de innovaciones que aumentarían la capacidad de la organización y promoverían cambios culturales, muy propio del planteo de modernización y cambio en la organización de la producción que se hacía desde la nueva economía industrial o del discurso cepalino que se mencionó en capítulos anteriores. Como resultado de este proceso implementado, en 1995 la Municipalidad de Rafaela recibió el Premio Nacional a la Calidad Total.

Otro cambio central en la organización del proceso del desarrollo económico local fue el proyecto para el Centro de Desarrollo Empresarial (CDE) trabajado con el BID FOMIN y compartiendo ideas con la oficina Buenos Aires de la CEPAL. Para este proyecto estuvieron en

Rafaela algunos de aquellos que influyeron en el pensamiento del DET. Por un lado, Francisco Gatto, Carlo Ferraro, Patrizio Bianchi, Roberto Domecq, trabajando desde esa concepción más cercana a los nuevos paradigmas tecnológicos y el desarrollo regional y también a las experiencias de los distritos. Por el otro, Claudio Cortellesse como parte del FOMIN y la idea de los servicios empresariales junto a un equipo importante de especialistas. Asimismo, desde el territorio hay un esfuerzo por buscar una visión compartida entre gobierno y sector productivo y las empresas trabajando en forma articulada. El gobierno local comienza el proceso, se suma el sector privado y el FOMIN pide que este último lidere la gestión del Centro Empresarial. Detrás de esto hubo un debate claro sobre el rol del estado local y del sector privado en esa época.

Los proyectos del CDE plantean el cumplimiento de dos objetivos: la dinamización del mercado de servicios empresariales desde el lado de la demanda y la creación de un esquema institucional sostenible. Era una de las ideas que marcaban al DET en esos años. Con ello, se pretende apoyar la transformación y modernización de las estructuras productivas de las pequeñas y medianas empresas de la región. La tarea de los CDE es actuar sobre un tejido pyme en su preparación a la competencia exterior. En concreto, deben cumplir el papel de ayudar a las pequeñas y medianas empresas (pymes), aquellas de 5 a 99 empleados, a diagnosticar sus problemas técnicos y de gestión, acompañarles en la contratación de servicios de asistencia técnica en el mercado, compartir el costo de dicha contratación, y evaluar junto con las empresas beneficiarias los resultados derivados de la aplicación de tales servicios. Los proyectos del CDE persiguen expandir el mercado de servicios empresariales en el plano local y regional, induciendo nuevas demandas de las empresas que participan en el programa (García Tabuenca, A. y Llisterri, J. J., 1998).

En estos años se forma la Cámara de Pequeños Industriales de la Región (CAPIR) como parte de un proceso de asociatividad, de sacar la pyme del aislamiento y de fortalecimiento del entorno institucional desde la política pública. Entramado institucional para sustentar procesos de innovación, planteaba Ascúa, que era parte del gobierno y participó del equipo de CEPAL Buenos Aires que hizo investigaciones. El trabajo realizado desde el municipio por sus agentes junto con los dueños de estas pequeñas firmas mostraba también una manera de poner a la pequeña y micro empresa en el proceso de cambio.

En este período se da, además, un proceso de formación del equipo político de gobierno, «se comienza aprendiendo de lo que estaba sucediendo en las empresas, consideradas, en aquel momento, las organizaciones más innovadoras porque repensaban sus formas de producción y realizaban formación; sabíamos que esto contribuiría a aumentar la performance del municipio» (Costamagna, P., 2010). Además, desde la misma política se impulsaba la idea de un fuerte equipo para gestionar. Este equipo se juntaba sistemáticamente todos los viernes a la tarde y los sábados a la mañana con la idea de formarse, buscar un lenguaje común, conversar y consensuar los programas de trabajo. No sólo «los otros» tenían que capacitarse. Había necesidades muy claras para aquellos que diseñan y ejecutan la política pública. Luego de un tiempo, estos espacios sirvieron para la coordinación entre los distintos funcionarios, lo que contribuía a la resolución de un problema ligado a la misma esencia compartimentada de la administración pública y a la construcción de una visión compartida.

En un corto lapso de tiempo, todos los miembros del gabinete recibieron, además de este ciclo de talleres y charlas, formación fuera de Argentina. Esto no sólo reforzaba las cualidades técnicas sino que permitía tener una mejor aproximación a los cambios que estaban sucediendo a nivel global. Como planteó un funcionario: «Empezamos a entender qué estaba pasando en el mundo»<sup>13</sup>. La posibilidad de viajar fue considerada, en su

---

<sup>13</sup> Comentario de un funcionario municipal en las evaluaciones de los talleres.

momento, también como un premio hacia el esfuerzo de mucha gente. Es difícil observar claramente de dónde viene la influencia de estas decisiones de formar a la gente: tanto Gatto, como Bianchi, como los debates para la formación del centro de desarrollo empresarial o de la misma historia de Rafaela plantean a la capacitación y a la educación como un hecho de base.

Asimismo, Bianchi (mencionado por su influencia en el capítulo 1), en sus visitas a la Región, deja instalada la idea de sistema abierto, donde era muy necesaria la búsqueda permanente de redes con otras regiones; es el primero que trabaja el concepto de gestión del conocimiento.

Todo era una respuesta a la idea de que «el gobierno municipal no estaba preparado para algunos temas que las veloces modificaciones en el contexto requerían, y que se debía trabajar para tener una organización adaptada a los nuevos tiempos. Era una primera aproximación a lo que luego, en el tiempo, llamamos “gestionar una realidad compleja”». El gobierno quería un estado con capacidad para trabajar en los temas del desarrollo y la inclusión, y desarrollaba capacidades.

También el Centro de Desarrollo Empresarial trabajaba, como se expuso, con mucha profundidad en la formación de consultores de servicios, en redes con las empresas de la Región y con los responsables internos de sus reestructuraciones, de manera de incidir en las estrategias y actividades de mejoramiento de las empresas. Dejó una marca en la innovación de las empresas y en la capacitación empresarial, y aún hoy es una impronta cultural tanto en el territorio como dentro de las empresas. Utilizó un concepto de facilitadores producto del espíritu de los trabajos en calidad total que imperaban en la época. Este proceso también fue heredero de la Fundación para el Desarrollo Regional, una organización empresarial con orientación hacia los temas de calidad e innovación heredera de la dinámica empresarial e ideas de cambio provenientes de otros territorios como el País Vasco.

## B. ETAPA CORRESPONDIENTE A LA PRIMERA GESTIÓN PEIRONE Y SEGUNDA REELECCIÓN HASTA LA CRISIS (1995-2002)

Con esta base, en 1995 asume Peirone el gobierno de la ciudad e inicia una fase cuya especificidad es agregar integralidad a la visión, ampliar la red social y fortalecer la mirada estratégica. Peirone es muy claro en la diferencia entre crecimiento y desarrollo, es parte de la formación política de este nuevo equipo. Asimismo, uno de los principales cambios en la organización del proceso de desarrollo se materializa con el lanzamiento del Plan Estratégico Rafaela que define el objetivo de «potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos.» (Plan Estratégico para Rafaela, 1998). Este plan toma ideas de la cooperación catalana.

El lenguaje construido en los diálogos de este proceso puede verse en la Figura 2.

Cuadro 2. *Citas literales en relación con el cambio hacia la integralidad, la visión amplia y la mirada estratégica en Rafaela:*

«Al asumir como herramienta y metodología el planeamiento estratégico, hemos encauzado todas las acciones sin que quede ninguna afuera de esta ciudad, de esta comunidad, entendida como un conjunto de actores disímiles, dispersos, heterogéneos, que sin embargo han pugnado históricamente por un destino común (...).» (Peirone, R., 1999)

«Nunca habrá reforma plena de un municipio sin acometer al planeamiento a mediano y largo plazo de la ciudad. Y jamás las comunidades alcanzarán objetivos estra-

tégicos de conjunto si sus Municipios carecen de vocación de liderazgo. En suma, no ejercen la Dirección de la Comunidad.» (Peirone, R., 1999c)

«De lo que se trata es que el conjunto de la sociedad que planea una estrategia tenga desarrollo, una "visión compartida", al decir de Peter Senger. Y que esa visión, en la que cada sector social, económico o político "comparte la responsabilidad por el todo, no sólo por una parte", sea conducida por el Estado Local.» (Peirone, R., 1999c)

Una de las claves en esta etapa vuelve a ser la capacidad política para intentar el cambio, junto al rol del estado: «Este modelo y proyecto no plantea un estado meramente administrador sino que ayude, que contribuya y participe de la transformación» (Peirone, R., 1995). Esto proviene de la formación política, del Plan Estratégico y de otras influencias, como el paso de Albuquerque en la Región, que planteaban la necesidad de diseño de nuevas estrategias y políticas de innovación y capacitación desde lo local de manera articulada.

Albuquerque participa activamente en el debate que comienza en el lanzamiento del CDE sobre el rol del sector privado y el rol del sector público, y que retoma en estos años ante la finalización del financiamiento del FOMIN. ¿Quién lidera estas organizaciones del DT? ¿Sólo el sector privado? ¿Quién las financia? ¿Cómo se toman las decisiones? ¿Cuál era rol del estado local en el desarrollo económico? Estos fueron los temas de las discusiones entre los actores pero claramente se iba a un proceso de liderazgo compartido.

Peirone ratifica su compromiso: «Pelemos con las armas del Estado, pero no concebimos que la generación de empleo sea acrecentar el presupuesto destinado a puestos públicos, no es esa la manera. La manera es la creación de puestos de trabajo genuinos en los emprendimientos privados y, sobre todo, en las pequeñas y medianas empresas que adoptan como criterio de desarrollo el uso intensivo de mano de obra. El apoyo enfático al Centro de Desarrollo Empresarial, el apoyo enfático a las ferias. (...) Esa sinergia, esa identificación público-privado nos permite a los rafaelinos enorgullecernos de la ciudad que tenemos (...). Pero allí hemos estado trabajando y hemos buscado corregirlos con mecanismos que están a nuestro alcance. Nuestra priorización de las empresas rafaelinas, nuestra priorización del trabajo rafaestino, nuestra priorización de la contratación local tiene una búsqueda, y es la búsqueda de la recirculación de los recursos entre la gente.» (Peirone, R., 1999)

En ese escenario, otro cambio en la organización del proceso de desarrollo es la creación del ICEDeL (Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local) desde el gobierno municipal. Ejemplo del discurso que llevó a la creación del instituto es el siguiente fragmento del Plan Estratégico para Rafaela (1998): «El resultado son las siguientes líneas estratégicas: Impulsar una RED regional de unidades productivas con base pyme y proyección internacional; Fortalecer la vinculación y proyección regional desarrollando y optimizando la logística de comunicaciones; Impulsar la formación de calidad a través de la integración de los agentes educativos con el sector productivo y las demandas comunitarias; Fortalecer las instituciones con la integración y participación de los habitantes; Garantizar el crecimiento armónico en el desarrollo de las actividades productivas y sociales; Generar mejor calidad de vida para todos promoviendo acciones que prioricen la temática ambiental y social.»

La creación del Instituto plantea como objetivo «acompañar los cambios y la transformación de la comunidad trabajando en la formación de los recursos humanos, fortaleciendo la interacción Estado-Sociedad en un marco pluralista y democrático, creando un espacio de estudio y actuación sobre nuevas estrategias de desarrollo; articulando también redes y relaciones que potencien el crecimiento local y regional» (Ordenanza N.º 3.068 de creación del ICEDeL, 1998)

Se puso explícitamente la prioridad en esto de la Formación para el Desarrollo y se agrega el fortalecimiento Institucional en el marco del diálogo público-privado. Se materia-

liza un discurso tanto de las influencias externas como de la política. Se concibió un organismo que pretende generar capacidades para la ciudad. Además, se comenzó a trabajar en la construcción de información también bajo la influencia de un economista rosarino, Raúl Wolanski, y de Albuquerque, con un fuerte planteo sobre los Sistemas de Información territorial.

«Nuestra voluntad de liderazgo en la formación creo que está, nuestra voluntad de querer ser líderes está demostrada (...). Es la prolongación de ese premio a la calidad que premia el tesón de años en donde comenzamos a decentar oficinas, comportamientos (...). Educar en el trabajo cuando no se estaba educado, educar en el servicio cuando ello no se comprendía.» (Peirone, R., 1996). Y también: «Nos gusta hablar de educación, (...) también por aquello de que es uno de los pilares esenciales en los que se funda el desarrollo de una comunidad (...). Todas las fronteras han caído, pero allí donde pongamos el acento en la educación, en la capacitación y en el conocimiento, allí nos haremos más fuertes todavía, y esta aldea, la nuestra, la que adornamos, y pintamos y queremos cada día, se distinguirá en esa enorme aldea globalizada» (Peirone, R., 1999)

En consonancia con el planteo político de este período, mucho se hizo en la preparación de equipos y dirigentes no solo del municipio sino de la sociedad civil, tanto desde el Plan Estratégico como en la capacitación para dirigentes sociales que hizo el ICEDeL.

Es importante aclarar que este organismo no nace con la idea de la capacitación para generar una visión crítica de los modelos socioeconómicos «tipo Freire» sino para profundizar el modelo que se estaba llevando adelante, donde el desarrollo territorial va más allá de los instrumentos económicos agregando una participación de otras dimensiones del desarrollo.

Otro ejemplo en que los procesos de diálogo y las prioridades establecidas en la agenda de desarrollo se materializan en cambios en la organización del proceso de desarrollo es la creación del INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) Centro Rafaela. Sigue la línea del cambio tecnológico y la innovación como un medio que permite y facilita una reestructuración productiva y hace posibles o más eficientes las producciones locales en el marco de la competitividad global. En este período con liderazgo compartido, la Municipalidad, la provincia de Santa Fe y el sector privado empresarial terminan de consolidar esta organización que será también un espacio de formación para los temas de competitividad empresarial.

Asimismo, la presencia de Ferraro y Costamagna ayuda a profundizar temas relacionados con las organizaciones del territorio y el entorno institucional. Talleres de formación y debates sobre la necesidad de fortalecer las instituciones de apoyo al sector productivo y las relaciones en el entorno productivo pasan a ser parte de la política territorial.

### C. LA CRISIS ARGENTINA DE FINES DEL 2001-2002

La profunda crisis estructural del país divide esta etapa del gobierno de Peirone en dos y reconduce objetivos. Rafaela no está exenta de las crisis pero su reacción frente a este difícil escenario se hace desde la reafirmación de lo identitario, la capacidad de ahorro y el rol protagónico del estado. El lenguaje del momento, que se presenta a continuación, refleja un cambio que aún mantiene los principios presentados anteriormente.

Cuadro 3. *Citas literales en relación con el lenguaje de reconducción de objetivos:*

«Hace veinticinco años que este país se debate dramáticamente entre una economía real, de la producción, del trabajo, del esfuerzo, y la economía de las finanzas. Hace veinticinco años, quizás con honrosísimas excepciones que no vienen al caso y no es mi propósito aquí enumerar, que nuestro país dirime su futuro. (...) Hemos aprendido a pensar como si fuésemos Chicago Boys cuando deberíamos seguir pensando como pensaron nuestros padres y nuestros abuelos. Y ante cada reiteración, la per-

plejidad y el mutismo de por qué nos pasó esto. Nos pasa esto porque sin trabajo no hay futuro. Cuando en diciembre hubo que darles a tres mil seiscientas familias, ni una más ni una menos, ayudas alimenticias, los rafaelinos dijimos “eso no puede ser”. Sin embargo, la alimentación aquí también pasa a ser primera prioridad. Y será primera prioridad para este gobierno municipal; lo será porque es el bien más preciado de un ser humano.» (Peirone, R., 2002)

De nuevo, los cambios en el lenguaje vienen acompañados de cambios en la organización del proceso de desarrollo. Se trabaja sobre la institucionalidad de las redes con la creación de la Mesa de Concertación para la Producción y el Empleo, que luego pasa a ser el Consejo Consultivo Social. Se trabaja en el diseño de políticas sociales y de empleo como elementos locales de respuestas a la desocupación y los conflictos sociales. La siguiente cita de Peirone (2002) refleja el vínculo de la creación de esta nueva mesa y la cultura participativa generada anteriormente: «Sin la creación de la Red Rafaela Solidaria, sin la Mesa de Concertación para la Producción y el Empleo, no hubiésemos superado lo que ocurrió (...). Sin la gente que venía de esa tradición de participación que ha sido y que es el Plan estratégico para Rafaela, sin la vocación solidaria que nos unió a trabajadores y empresarios, a religiosos y laicos, a vecinos del común y dirigentes, no hubiésemos superado lo que ocurrió (...)».

#### D. ETAPA CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA GESTIÓN PEROTTI (2003-2007)

En el 2003, cuando el país comienza a salir de la crisis, la política de Néstor Kirchner crea condiciones para las economías regionales en una etapa de fuerte crecimiento económico. Reasume Perotti y retoma el proceso bajo la misma lógica: fuerte rol del gobierno local y diálogo, refuerzo de las decisiones estratégicas poniendo a la gente y al conocimiento en el centro. Hace un planteo sobre la importancia de las relaciones internacionales. Nunca deja de aludir a lo identitario y tampoco a la necesidad de tener recursos humanos formados. Esta continuidad queda reflejada en el discurso en Perotti, O., (2003), en la Figura 4.

Cuadro 4: *Citas literales en relación con el rol del gobierno local, el diálogo, las capacidades y las decisiones estratégicas:*

«Tenemos más coincidencias de las que imaginamos; podemos tener visiones distintas, no por eso antagónicas.» (Perotti, O., 2003)

«Nuestro compromiso es impulsar un gobierno sensible, transparente y eficiente. Un gobierno que atienda, entienda y resuelva. Vamos a necesitar nuevamente el valioso aporte de todo el personal municipal, concentrando todas nuestras fuerzas en la única y prioritaria dirección: el buen servicio a todos los rafaelinos.» (Perotti, O., 2003)

«Hoy necesitamos corazón con conocimientos, coraje con capacidad, perseverancia y visión, sostenidos por el esfuerzo, el tesón y la cultura de trabajo» (Perotti, O., 2003)

La continuidad de los procesos de diálogo se materializan en términos de cambios en la organización del proceso de desarrollo con la inauguración del Instituto Tecnológico Rafaela (ITEC), que se funda como parte de una larga negociación del gobierno anterior de Peirone y que se ubica en la formación de competencias técnicas para las empresas de la Región, con tecnicaturas vinculadas al sector productivo. Estas tecnicaturas permiten a jóvenes egresados de las escuelas secundarias estudiar carreras cortas con duración promedio de dos años muy vinculadas al sector industrial de la Región.

Además de la labor que da continuidad a las fases anteriores, se refuerzan definiciones sobre la valoración de las capacidades como relevantes para el proceso. Este lenguaje queda reflejado en las citas de Perotti (2003):

«La inteligencia que anida en cada trabajador, en cada hombre y mujer de esta ciudad. Necesitamos a aquellos rafaelinos (...) estudiando o trabajando en el exterior, puedan sumar aportes. Los necesitamos como embajadores de Rafaela, abriendo posibilidades para la ciudad y su gente, afirmando su pertenencia. Porque no hay futuro sin inteligencia.» (Perotti, O., 2003)

«Con orgullo sentimos que la nuestra es una ciudad diferente, con profesionales, docentes, empresarios, trabajadores, artistas, que se esfuerzan cada día para hacer las cosas mejor.» (Perotti, O., 2003)

En este período aparece otro elemento que demuestra la anticipación estratégica, y es el esfuerzo que el gobierno realiza para retomar el debate sobre el largo plazo, una capacidad no habitual en los territorios. Determinante fue un taller con los dirigentes de la ciudad en el 2005 que, bajo la coordinación de Albuquerque y la presencia de Cortellesse como staff del FOMIN, tuvo el objetivo de pensar un nuevo proyecto estructural para el territorio. Estos diálogos generaron nuevos cambios en la organización del proceso de desarrollo con el lanzamiento del programa de Competitividad Territorial BID FOMIN – ACDICAR en el 2007, en el cual el autor pasa a ser el director del proyecto. Se trata de un programa que profundiza conceptos: los servicios empresariales, las redes, las cadenas productivas con innovación, más temas institucionales, de infraestructura y de gestión del conocimiento que intentan abarcar la microrregión. Si bien, desde 1991, se plantea el tema regional, es en estos años cuando se profundiza el marco de alianzas con ciudades y también con otros sectores como el del conocimiento. Estas ampliaciones exigen un fuerte proceso de formación para el enfoque de trabajo en Red y el aumento de los flujos de relaciones tanto para actores como para las organizaciones. Además, tiene que renovar valores como el cuidado de los consensos, la construcción de confianza, los acuerdos.

«El desarrollo productivo logrado por la municipalidad de Rafaela ha generado una fuerte demanda de parte de las demás instituciones de la Región para integrarse al proceso, solicitando que se creen mecanismos nuevos de coordinación que permitan equiparar y asociar a todos los actores relevantes de la región. (...) Sus actividades se concentrarán en el desarrollo de capacidades de gestión, modernización y mejoras tecnológicas. Estas últimas en particular se priorizarán con el fin de mejorar el impacto de las producciones industriales sobre el medio ambiente. Diversas actividades se relacionan con las mejoras de las condiciones de trabajo, tanto a través de capacitación como introduciendo elementos de seguridad en el trabajo, favoreciendo la generación de nuevas oportunidades de empleo, mientras que una de las actividades del primer componente se concentra en gestión ambiental, por lo que se espera que la operación tenga un impacto social y ambiental indirecto positivo. En el tercer componente, las iniciativas de capacitación tomarán en cuenta los aspectos de género.» (Memo Donante, Programa de Competitividad Territorial; BID – FOMIN – ACDICAR)

Además, el gobierno va poniendo en agenda nuevos temas de gestión: seguridad, participación ciudadana, relaciones internacionales. El discurso vuelve también sobre el fortalecimiento de liderazgos institucionales planteado con hegemonía compartida con visión a favor del DT.

#### **E. ETAPA CORRESPONDIENTE A LA TERCERA GESTIÓN PEROTTI Y PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD (2007-2011)**

Se renueva el mandato de Perotti, con la idea de una ciudad en permanente transformación junto al surgimiento de nuevas demandas sociales. Mantiene la idea de una fuerte presencia del estado y asume el compromiso para fortalecer la construcción de una sociedad del conocimiento. Estas perspectivas se reflejan en el discurso de Perotti (2007), en la Figura 5:

Cuadro 5. *Citas literales en relación con el surgimiento de nuevas demandas sociales y la presencia del estado:*

«Otra es la Rafaela que se expande. (...) Una Rafaela con la mayor inversión en obra pública en la historia de la ciudad. Una Rafaela industrial, inquieta por redoblar su apuesta exitosa de llevar trabajo rafaélino al mundo. Febril en la construcción, en los comercios, en sus servicios. (...) Con un crecimiento demográfico sostenido (...). Los signos de la realidad actual traducen demandas significativamente distintas. (...)» (Perotti, O., 2007)

«El desafío es animarse a más. Rafaela necesita de la inteligencia y de las ideas de todos para modelar su futuro. De sus vecinos y sus instituciones. No queremos sólo diagnósticos o descripciones de la realidad. Ustedes son capaces de aportar soluciones. La ciudad la hacemos entre todos.» (Perotti, O., 2007)

La incidencia de este lenguaje y los diálogos es la transformación de la Secretaría de Programación Económica, que pasa a denominarse Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales y crea dos áreas nuevas: Secretaría de Gestión y Participación Ciudadana y posteriormente el Programa Rafaela Más Sustentable, que es el emergente de acciones del Programa de Competitividad. Estas dos últimas son señales de la evolución del concepto hacia un modelo con más participación que incorpora el medio ambiente y los recursos dentro de la sostenibilidad del proyecto. Se usa en forma permanente el concepto de la Competitividad Sistémica.

En este sentido, la puesta en actividades del Programa de Competitividad Territorial BID-FOMIN-ACDICAR generó un nuevo punto de inflexión desde donde puede apreciarse un salto en la vinculación con las universidades y las organizaciones del Sistema Científico-Tecnológico en la construcción de diferentes mesas de trabajo con distintas denominaciones pero con el objetivo de ser espacios de intervención.

En el 2009, en una conjunción de esfuerzos entre la Universidad y la Municipalidad se comienza a tramitar una Maestría en Desarrollo Territorial con base en la Universidad Tecnológica Regional Rafaela. En su cartilla de difusión (2011) plantea: «El Desarrollo Territorial aporta elementos en desarrollo económico, ambiental, social y cultural para poder pensar el territorio de manera integrada; hoy nadie piensa que el desarrollo se puede hacer solo, y esto habla de la necesidad de recursos humanos que trabajen en red con esta mirada en la que todos podemos aportar a la idea del desarrollo».

La maestría se lanza en el 2011 desde la UTN junto con profesionales del Programa de Competitividad Territorial (BID/FOMIN-ACDICAR) en alianza con el ICEDeL de la Municipalidad de Rafaela y con mucho acompañamiento político.

En este último período siempre quedó claro que para la gestión del territorio se necesita mucha gente formada; sólo entre 2008-2011 se realizaron en el ámbito productivo siete talleres regionales de formación en una amplia gama de temas del desarrollo, con participación de funcionarios, empresarios, agentes de desarrollo local y del sistema tecnológico de la región. Además, se llevaron a cabo programas integrales de formación en temas de desarrollo territorial, como dos posgrados y dos diplomaturas, y actualmente se dicta una Maestría en Desarrollo Territorial, sin contar otras pequeñas acciones. Más de 100 personas pasaron por esta formación de medio plazo, y conversaron y discutieron el modelo de desarrollo. «El Desarrollo Territorial implica un cambio en la manera de gestionar, no se consigue si actuamos de la misma manera, es necesario un esfuerzo profundo en la construcción de capacidades»<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Oscar David. Decano de la Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Rafaela. Mensaje inaugural de la Maestría en Desarrollo Territorial.

La búsqueda, en este período, era el fortalecimiento de la idea de red de conocimiento, con escenarios formales pero también con una cantidad de espacios informales para la reflexión sobre la práctica y también con herramientas de gestión.

Aquí se termina esta descripción que expone, desde una perspectiva, cómo se construyó el proceso en Rafaela.

## **Elementos comunes del período 1991-2011**

En la sección anterior se ha analizado cada etapa política, subrayando la especificidad de cada una de ellas. Una conclusión que se observa son los elementos críticos que han sido comunes a todo el proceso, donde se destacan: el rol activo asumido por los gobiernos locales, la construcción de políticas desde el diálogo y la articulación, la integración de lo social y lo productivo, la mirada estratégica y una visión del desarrollo, más allá del crecimiento, que tiene, detrás de la escena, procesos de formación formales e informales.

Hubo un lenguaje que acompañó el proceso de cambio en los patrones de comunicación. Y ese lenguaje se rescata tanto en los discursos de Perotti como en los de Peirone. En ambos casos, se pueden rastrear los elementos críticos comunes:

### **a) *Apuesta por los diálogos y la articulación***

Tanto Perotti como Peirone expresaron, en sus discursos, la necesidad de gobernar desde el diálogo y la articulación como sustento de un proceso desde el conjunto.

«Detenernos a dialogar y escucharnos, así descubriremos que compartimos muchas más coincidencias de las que imaginamos» (Perotti, O., 1991)

«(...) Sabemos que solo si seguimos trabajando junto a las instituciones, sumando, aunando esfuerzos, podremos seguir realizando las numerosas tareas que necesita nuestra comunidad.» (Peirone, R., 1995)

### **b) *Cambio hacia una concepción del desarrollo más allá del crecimiento***

Durante todo el periodo analizado se resalta la necesaria apuesta al trabajo y producción en relación al desarrollo, y no sólo crecimiento. Esta perspectiva tiene un fuerte impacto en la construcción del lenguaje a lo largo del proceso.

«La economía del mundo se ha globalizado y nuestro país ha aceptado el desafío de la integración. Estamos convencidos de la necesidad de incrementar y potenciar el perfil productivo de nuestra ciudad y nuestra región. Con este espíritu continuaremos trabajando junto a las instituciones de la producción y el trabajo.» (Perotti, O., 1995)

«Cuando hablamos de ese desarrollo integral, estamos hablando de infraestructura, estamos hablando de producción, estamos hablando de inversión, estamos hablando de empleo, pero también hablamos de educación, de salud, de cultura, de vivienda.» (Peirone, R., 1996)

### c) *Cambio hacia un rol activo del gobierno y hacia un rol protagónico del municipio*

Como se mencionó, en la década del noventa la Argentina transitaba un sendero muy alineado al consenso de Washington. Sin embargo, los dos referentes políticos que lideraron la ciudad se mantuvieron distantes de lo que indicaban las recetas neoliberales y plantearon como punto de partida un rol activo del gobierno. Y se fue construyendo un lenguaje en los procesos de diálogo para sustentar este proceso de cambio.

«La convicción de darle a lo política su carácter transformador.» (...) «No me resigno frente a la actualidad que nos presenta la política como una sombra sin cuerpo.» (Perotti, O., 1991)

«Nosotros entendemos también que un estado meramente administrador no sirve absolutamente para nada (...). Queremos un estado que, con espíritu de liderazgo pleno, convoque a todos a hacer, a transformar, a contribuir, para que la vida sea mucho menos difícil, que la vida alcance a todos en cada una de sus situaciones.» (Peirone, R., 1995)

Estas ideas se sostenían en un determinado rol del estado como parte del ideario colectivo de un grupo formado en el amplio abanico del peronismo. El primer equipo liderado por Perotti (en el que estaba Ricardo Peirone) venía de la militancia en distintos espacios y momentos dentro del peronismo. El grupo más joven, del equipo de la política universitaria, y los de mayor edad, de la política argentina de los años setenta. Ambos coincidían en la necesidad de un «fuerte protagonismo del gobierno con el objeto de elevar la calidad de vida de sus habitantes» (Perotti, O., 1991). En este contexto, la concepción del rol protagónico del Municipio es una constante discursiva y de acciones a lo largo de todo el período. Este elemento puede categorizarse dentro de la concepción del rol del estado previamente descrito, pero tiene reflejo en una construcción de lenguaje específico:

«Estamos construyendo un municipio con fuerte decisión política y ejecución descentralizadas para definir un nuevo modelo de funcionamiento que nos permita integrar definitivamente a los distintos sectores e instituciones en la resolución de problemas.» (Perotti, O., 1995)

«Cuando dábamos un nuevo paso en la construcción de ésta, nuestra empresa, el municipio, construcción de la misma en su rol de actor principal de la sociedad a la que pertenece, rol que nunca debió haber perdido, rol que jamás debe perder, ni ahora ni de aquí en adelante. Sería largo enumerar todo aquello que este gobierno municipal ha podido plasmar con el aporte desinteresado y eficaz de la ciudad, de sus dirigentes, de sus mejores hombres.» (Peirone, R., 1998)

### d) *Cambio hacia la integración de lo productivo y lo social*

En todos estos años, se explicita claramente y en forma constante la necesidad de diseñar políticas públicas en lo productivo y lo social para una sociedad distinta. Esta visión de una sociedad distinta conlleva una integración de lo social y lo productivo que genera una aproximación más sistémica al desarrollo territorial.

«Nuestra priorización de las empresas rafaelinas, nuestra priorización del trabajo rafaestino, nuestra priorización de la contratación local tiene una búsqueda, y es la búsqueda de la recirculación de los recursos entre la gente.» (Peirone, R., 1999)

«(...) Porque Rafaela puede y debe generar riquezas. Esto es vital si queremos buenas políticas sociales y más empleo, si queremos garantizar buena educación y si aspiramos a una mejor calidad de vida.» (Perotti, O., 2003)

### e) *Cambio hacia la elevación de la mirada estratégica*

El resto de las prácticas señaladas tenían un elemento adicional importante que era el esfuerzo para elevar la mirada estratégica del territorio. También este cambio, que se impulsa como los demás de forma constante durante todo el período, tiene reflejo en el lenguaje utilizado.

«Una etapa de mayor planificación debe legitimarse necesariamente con la participación de todos los sectores de la comunidad. (...) Las soluciones parciales y solamente coyunturales deben paso a procesos integrales de estrategias de desarrollo generales.» (Perotti, O., 1994)

«En primer lugar, ese Plan Estratégico de Rafaela será respetado a rajatablas, porque es una construcción colectiva, es una construcción de oficialistas y opositores, es una construcción de entidades intermedias (...), es una construcción de los hacedores de ayer, de los hacedores de hoy y de los de mañana.» (Peirone, R., 1998)

## **El desarrollo de capacidades en Rafaela en el período 1991-2011**

Hasta el momento fuimos presentando cómo se ha desarrollado el proceso en Rafaela en el período 1991-2011 y se esbozó el papel del proceso político y la formación. La reflexión sobre los discursos, agendas, acciones y modos de llevar a cabo el desarrollo, organizaciones creadas, sus interrelaciones y las acciones de formación que se detectan en Rafaela son la base para la construcción de capacidades colectivas. Algunas de estas capacidades son:

- a) Capacidad de reflexión. Se trata de la capacidad del territorio de construir un pensamiento propio a través de múltiples aprendizajes y, con este pensamiento, integrarse en la región, en el país y en el mundo. Una de las especificidades de esta capacidad es que se desarrolla en un contexto en el que las corrientes hegemónicas decían otra cosa, lo cual sin embargo no impide integrarse.
- b) Capacidad de gestionar políticas públicas. Se trata de capacidad de diseño y de implementación de políticas públicas derivada de una voluntad y de la formación de los propios actores incluso en contra de circunstancias externas.
- c) Capacidad para construir agendas de formación e innovación. Es decir, capacidad para tener un camino para generar un proyecto de desarrollo.
- d) Capacidad de desarrollar estrategias. Esta capacidad se compone a su vez de dos: la capacidad de ir evolucionando hacia una mirada sistémica y la capacidad de construir en el largo plazo.
- e) Capacidad de construir una nueva gobernanza. Esta nueva gobernanza está sustentada sobre la negociación, los diálogos y el consenso. Tiene que ver con el rol de los actores.

En este territorio, Rafaela, se encuentran estas capacidades, y tienen que ver con el impulso político, las acciones emprendidas y las formaciones realizadas. Estas capacidades se relacionan con los cinco grandes ejes detectados en el discurso de los intendentes durante el período analizado. Cabe señalar que el rol activo del gobierno ha jugado un rol crítico para el desarrollo de la capacidad de reflexionar y gestionar políticas públicas. La integración de lo productivo y lo social ha incidido en la capacidad de desarrollar estrategias. El rol protagónico del municipio ha contribuido al desarrollo de la capacidad de reflexionar. El gobernar desde el diálogo y la articulación ha contribuido a desarrollar la capacidad para construir una nueva gobernanza. El elevar la mirada estratégica, por su parte, ha tenido que ver con el de-

sarrollo de la capacidad de desarrollar estrategias, al igual que la interpretación del desarrollo basada en el trabajo y la producción y no sólo en el crecimiento.

## **La identidad y los valores**

Párrafo aparte tiene el tema de la identidad, que no está presente con fuerza en la literatura del DET y es otro elemento constante a lo largo de todo el proceso político (1991-2011). En Rafaela es importante la incidencia de la división minifundista de la tierra, la asociatividad, el ahorro y el trabajo como valor social y una tradición hacia un protagonismo en la construcción del futuro tal cual se marca en el capítulo 2.

En un recorrido por los discursos de Perotti y Peirone, se puede advertir la incidencia de los valores sociales y la tradición para la construcción del futuro en su visión.

«Ustedes participan de entidades, ustedes participan del trabajo creador, ustedes participan de esta voluntad colectiva que se llama Rafaela, una voluntad colectiva nacida hace más de 100 años, hermosamente construida a partir de aquel primer gringo que clavó la reja para hacer la melga, a partir del primer herrero que casi partió el yunque con su martillo.» (Peirone, R., 1995)

«Con el respeto que la ciudad y su historia merecen. (...) Existe una Rafaela, que conserva invariable los rasgos que la marcaron desde su origen. Que la perfilaron diferente, pujante en su espíritu de progreso. Con la impronta de una historia que sabe de convertir desventajas en incentivos. Laboriosa. Innovadora. Apegada a valores que se nutrieron de la idiosincrasia de nuestros abuelos. Orgullosa de su territorio y de la identidad que su gente vivencia como fuerte lazo para sentirla suya y pretenderla invariable.» (Perotti, O., 2007)

Estas ideas que influyen en el desarrollo de un territorio están muy presentes en la base del caso, son la plataforma desde la cual se modelan las ideas, se interactúa con lo externo y se ponen en práctica las acciones.



## Capítulo 4

# Modelo analítico

### Introducción

Este es un modelo analítico que no se plantea ni exclusivamente desde la teoría presentada en los capítulos 1 y 2, ni exclusivamente desde el caso presentado en el capítulo 3, sino que presenta una combinación que es el resultado de analizar la interrelación entre teoría y práctica, en una relación continua de reflexión- acción y que tiene la intención de servir para complementar nuevos análisis de procesos de Desarrollo Territorial. Es insistir en la praxis como parte de la estrategia.

En este sentido, el modelo analítico se utiliza en capítulos posteriores para analizar una serie de casos distintos al de Rafaela pero se ha considerado también de interés incluir una nueva reflexión sobre el caso Rafaela, ya que a pesar de ser un modelo derivado de este caso, permite a su vez releer el caso desde un ángulo que aporta nuevas perspectivas a las ya presentadas en el capítulo 3, hay nuevos aprendizajes y aparece el papel del facilitador en el desarrollo territorial.

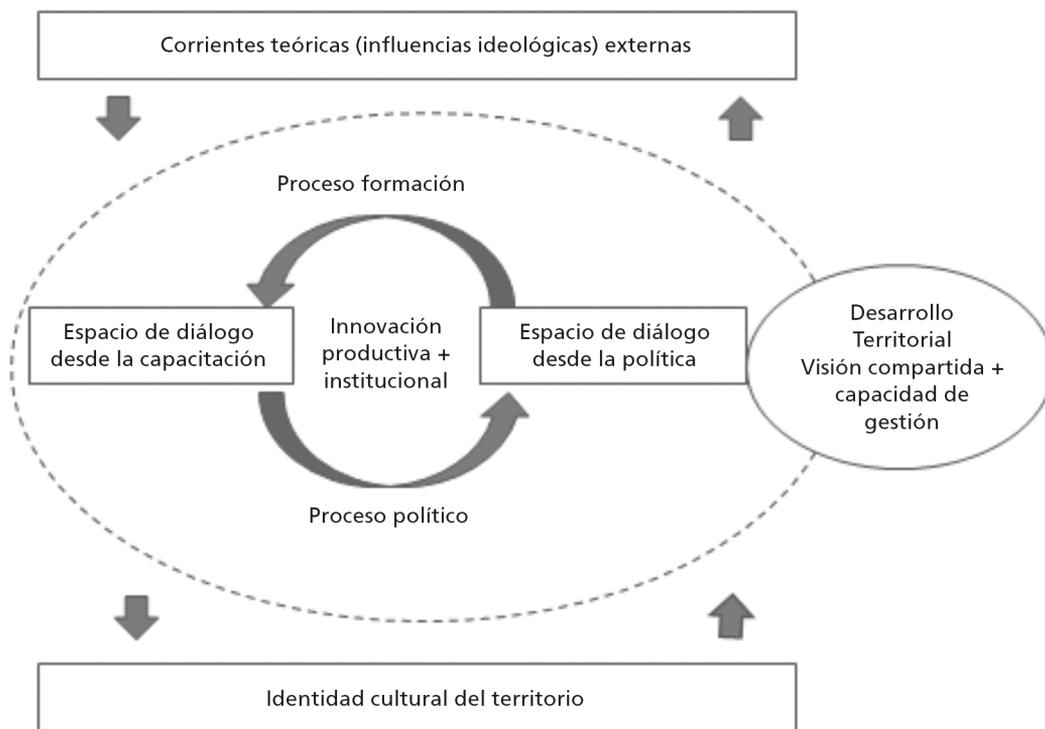
No debe ser interpretado como una gimnasia repetitiva sino como una manera de hacer visible también la complejidad de los casos y la necesidad de no abordar de manera lineal los territorios y llevar a la práctica lo que se plantea de la ausencia de recetas y la contextualidad en el DT.

Entonces, en el capítulo se presenta el modelo analítico, se hace una relectura del caso Rafaela en base al modelo y luego se plantea el tema del facilitador como complemento al modelo.

### Modelo analítico para ayudar a la reflexión

En esta sección se presenta en primer lugar la figura que representa el modelo analítico, y a continuación se describe cada uno de sus elementos.

**Figura 4.1. Modelo analítico**



En los siguientes párrafos se define cada uno de los elementos que constituye el modelo analítico.

Las *corrientes teóricas externas* del desarrollo territorial son definiciones, ideas, marcos conceptuales y prácticas en el ámbito del Desarrollo con énfasis en el Desarrollo Económico Territorial que se producen en algunos lugares del mundo y que tienen impacto en el territorio. Es necesario señalar que las corrientes teóricas externas llevan implícito su propio *posicionamiento ideológico*, definido como un conjunto de ideas fundamentales que tienden a conservar o a transformar el sistema social, económico, político o cultural existente.

La *identidad cultural del territorio* es el conjunto de valores, ideas, modos de actuar que caracterizan a un territorio resultante de la combinación de múltiples aspectos, como su historia, su cultura, su lengua y los liderazgos que se fueron dando a lo largo de los años. Identidad cultural también es acuerdo en lo fundamental para lograr el desarrollo. Como los mencionaban Albuquerque y otros (2008) en la revisión de la literatura, entre los aspectos que conforman la cultura e identidad local se encuentran los siguientes: niveles de articulación y organización social, hábitos de convivencia social, asunción de riesgos y actitud emprendedora local, actitud ante las innovaciones y apego a las tradiciones, valoración moral y ética ante el trabajo, pago de impuestos, solidaridad, etc., valoración del entorno natural y medioambiente local y existencia de líderes y élites culturales, económicas y políticas. Como plantean estos autores, la dimensión social y cultural del desarrollo local consiste en la movilización del potencial creativo y emprendedor de la población local en términos de confianza en sí misma y despliegue de imaginación, iniciativa, cooperación y receptividad a las ideas y propuestas innovadoras.

A esto se le suma la impronta que le dan aquellos que lideran los procesos, ya sean poderes visibles o fácticos. Así lo expresa Madoery cuando plantea que la dimensión relacional del desarrollo está íntimamente ligada a la cultura, y entiende que en el territorio operan identidades locales que se rebelan y se niegan a desaparecer ante la fuerza de las tendencias globales homogeneizantes (Madoery, O., 2008). Ese posicionamiento incide en la tendencia a conservar y transformar el sistema social, económico, político o cultural y es una base desde la que se interpretan las corrientes teóricas externas.

*El desarrollo territorial* es el proceso de acumulación de capacidades para la mejora de la calidad de vida de un territorio que se materializa en una construcción compleja de la visión compartida y en la capacidad de gestión. La primera parte de esta definición tiene mucho de Gatto, Silva, Albuquerque (ver capítulos 1 y 2), que insisten en el tema de las capacidades; en este caso se expone una parte de la definición que está en un libro conjunto de Albuquerque, Costamagna y Ferraro. La segunda parte de la definición no responde exactamente a la literatura del desarrollo económico sino que, en Rafaela y en otras experiencias en América Latina donde el autor de este libro ha trabajado, los temas de la visión o de mirada estratégica compartida en procesos sociales complejos y la capacidad de gestión han sido cruciales para el fortalecimiento y la debilidad de los procesos. Esta mirada es compatible con el planteo del Desarrollo de Capacidades del DHL realizado.

*Los procesos de formación para el desarrollo territorial* son la combinación de la formación, el debate sobre los valores, la creación de espacios de coordinación y de aprendizaje y la construcción de lenguajes compartidos en un territorio. No se trata sólo de lo que pasa en las aulas o en los talleres: es más amplio, tal como se plantea en el enfoque pedagógico para el DT. Tampoco se trata de una sumatoria de estos elementos, sino de un complejo entramado en el que estos elementos mencionados y sus conexiones son pensados como un proceso interactivo de la reflexión con la práctica. Esto es la praxis, una influencia directa de Freire citado en el Capítulo 2 y eje de este trabajo.

*El proceso político del desarrollo territorial*: es la combinación del diálogo, los conflictos, las alianzas y la construcción de visiones que responde a los desafíos del territorio dentro de un juego de poder de los actores de ese territorio y su posicionamiento ideológico. En el contexto de este trabajo tiene directa relación con el apartado referido al peronismo y su relación con la dirigencia local, ya que este grupo se inspira en el aporte del justicialismo sobre la capacidad de organizar movimientos dentro de la sociedad con metas establecidas y también en las reflexiones de Madoery sobre los procesos políticos en el Desarrollo Territorial.

*La innovación productiva e institucional* son las innovaciones al interno de las empresas y en el sistema productivo (de productos, de procesos, de gestión) y también las innovaciones institucionales para el fortalecimiento del entorno. Gatto, Bianchi, Ferraro, Albuquerque y la mayoría de las influencias mencionadas en el Capítulo 1 han insistido en los temas de innovación y cambio tecnológico como elemento relevante. La propia práctica del Centro de Desarrollo Empresarial (CDE), el Programa de Competitividad Territorial y los ejemplos de innovación institucional constatan estas ideas.

*Espacios de diálogo desde la formación y la política*: son lugares de encuentros formales e informales que actúan como nexo del proceso de construcciones compartidas. No son lugares para simples intercambios de ideas o para depositar conocimientos sino, como plantea Freire, espacios con compromisos de fortalecer capacidades para el cambio.

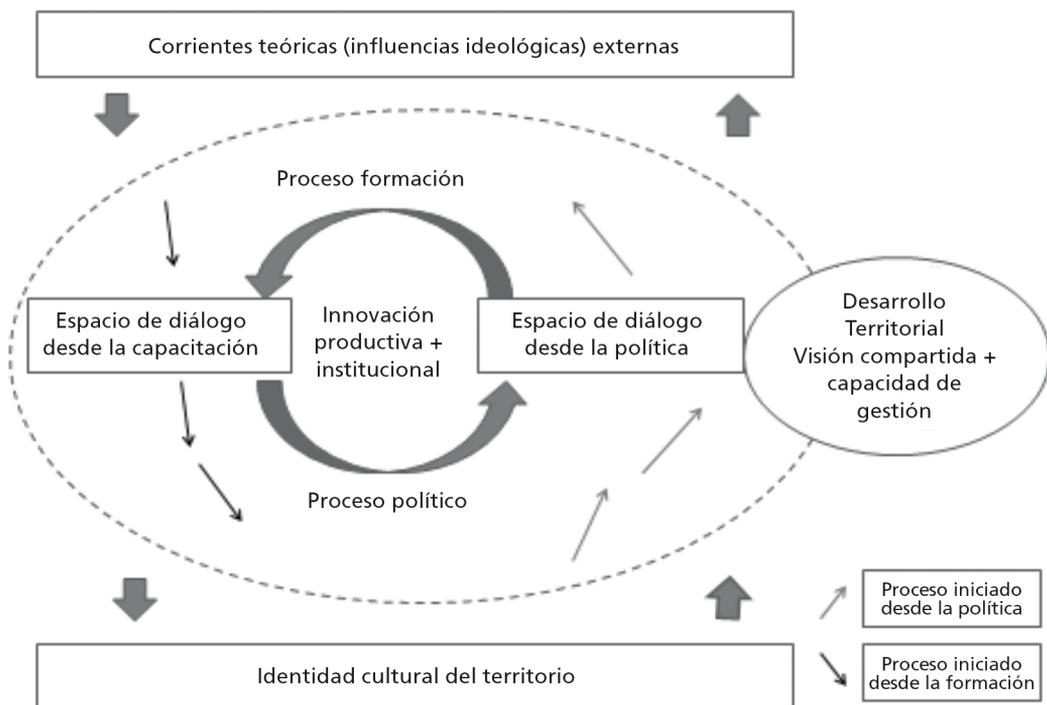
*Interacción entre el proceso educativo y el político*: este no es un elemento individual, sino que es lo que marca la conexión entre los distintos elementos en una perspectiva dinámica. Son las conexiones entre lo político que gestiona el cambio y el proceso educativo que le da el sustento para hacerlo. Necesita de los espacios de diálogo y desde ahí produce una retroalimentación del proceso. Posiblemente sea lo más difícil de observar, pero se advierte en Rafaela este diálogo propositivo en la relación entre formación y proceso político. Esta in-

teracción es la que determina el «qué» y el «cómo» del proceso del desarrollo territorial. También genera flujos que permiten la innovación que plantea Cummings o la construcción de las sendas de desarrollo competitivo en entornos turbulentos de Harmaakorpi (ver Capítulo 1).

### Reordenación del caso Rafaela en función del modelo analítico

Uno de los principales aportes del modelo es la interacción entre los procesos políticos y de formación. Es por ello que esta sección se centra sobre todo en estas interacciones y en la trazabilidad para poder sacar aprendizajes y reflexiones. Los procesos políticos se analizan, principalmente, partiendo de la identidad cultural del territorio y del posicionamiento ideológico de los dirigentes políticos de la etapa estudiada, planteando cuáles fueron los espacios de diálogo que crearon y analizando su conexión con los procesos de capacitación. Por su parte, los procesos de formación se interpretan partiendo de las corrientes teóricas externas, planteando cuáles fueron los espacios de diálogo que crearon y analizando su conexión con el proceso político.

**Figura 4.2. Modelo analítico desde las interacciones**



Es importante aclarar que el planteamiento de estos dos procesos partiendo de un ámbito y conectando con el otro no es ni lineal ni unidireccional, y así se ha pretendido plasmar en la figura que recoge el modelo analítico. Sin embargo, con el objetivo de mirar más en

profundidad el detalle de cómo se producen estas conexiones en momentos concretos, se ha simplificado el planteamiento dejando de lado múltiples influencias cruzadas y centrando el análisis en el proceso de conexión desde un ámbito al otro. Ello no debe interpretarse como procesos lineales o unidireccionales.

### *El proceso de desarrollo desde la política*

En esta sección se utiliza el marco analítico presentado para ordenar los procesos políticos detectados en el Capítulo 2 del caso y reflejar cómo contribuyeron al desarrollo territorial no sólo a través de la política, sino a través de la generación de procesos de formación. Se ilustra de esta manera el mensaje central del modelo conceptual que vincula estrechamente procesos políticos y procesos de formación en la generación de flujos y en el desarrollo de capacidades (visión compartida y capacidad de gestión). El objetivo es plasmar, de forma más detallada, cómo estas conexiones se han dado continuamente en el caso. Lo que distingue esta parte de la relectura del caso Rafaela de la que viene en la sección posterior es que el liderazgo en los procesos presentados vino de la política. No obstante, la integración de elementos formativos en estos procesos es clara desde el principio. La lectura que se hace en la siguiente sección es la de los procesos que fueron liderados desde el sector formativo, que a su vez, también tienen conexiones importantes con el proceso político.

### **CUESTIONAMIENTO AL PARADIGMA NEOLIBERAL Y LA IDENTIDAD CULTURAL DEL TERRITORIO**

Una de las influencias más importantes en el inicio del período estudiado, sobre todo en la política y el mundo empresarial, es el paradigma neoliberal. Se instala con fuerza hegemónica en los discursos públicos y económicos, en los medios de comunicación y en las universidades, alentado por las usinas del poder económico y financiero. Detrás se desarrolla un proceso de formación muy fuerte sobre la manera de ver el estado, las políticas públicas y los liderazgos en las sociedades.

Una de las características del caso Rafaela es que la formación del gobierno local se constituyó en la base para intentar debatir con esta influencia. Los procesos de capacitación del territorio y el diseño y puesta en práctica de diferentes políticas locales fueron los escenarios donde se pusieron en duda o se cuestionaron o se buscaron alternativas a estos conceptos hegemónicos. Se trata de un ejemplo de cómo interactúan en el territorio las corrientes teóricas externas y la identidad cultural del territorio.

La pertenencia del equipo del sector público a un espacio del peronismo que traía un planteo que se diferenciaba del «discurso oficial» imperante le permitió articularse, en los inicios de la gestión, con los investigadores que venían ensayando alternativas desde la CEPAL o con expertos que traían la experiencia de los distritos industriales. Perotti (intendente 1991-1995), y el municipio abrieron las primeras puertas en la temática específica del desarrollo invitando a Gatto (CEPAL) primero y al resto de los profesionales y proyectos que fueron llegando al territorio con sus ideas. Estos externos encontraron un escenario que los acogió para trabajar sus ideas que luego fue continuado por Peirone (1995-2003) con su propia impronta.

Asimismo, el esquema neoliberal tenía una alta incidencia en el pensamiento del empresario sobre el rol del estado y sobre el lugar que ocupan las empresas y la inversión en el esquema de poder. Para el sector privado, el crecimiento era preponderante frente a otras dimensiones del desarrollo aunque siempre hacían mención a la creación del empleo. Los empresarios opinaban con autoridad sobre la forma de manejar los fondos públicos y los instrumentos a utilizar, y proponían políticas para que el estado las implementara. Estas mira-

das se fueron acercando a las de un estado más activo y actor en los diversos momentos de diálogo que se fueron creando, tanto formales como informales. El espíritu instalado era alcanzar acuerdos (y eso se observa en el caso y tiene que ver también con las improntas culturales que se marcaron en los capítulos anteriores), reforzados por un claro pronunciamiento político de las autoridades y con ejercicios reiterados para la construcción de la confianza.

Los procesos comienzan a entrelazarse. Esas decisiones y diálogos aparejaron espacios de formación —como fue el Centro de Desarrollo Empresarial a propuesta del FOMIN—, en principio traídos de la mano del sector público y, luego, con la inmediata adhesión y gestión del sector privado. De este modo se generan espacios de diálogo desde la política que conectan con espacios de capacitación. También, el camino realizado por la Fundación para el Desarrollo Regional en temas de calidad e innovación empresarial o lo realizado por el estado local junto con las pequeñas empresas en asociatividad sumaron para entender que la promoción de las pymes debe ser acompañada desde el entorno y con políticas activas a contramano de las expresiones neoliberales.

Estas «concreciones» generaban un clima de confianza que favorecía esa vocación de acuerdo y cambio construida desde el entramado local con la ayuda de «externos» cuyas opiniones son, a veces, «más bienvenidas» que las locales. Una nota importante es que nunca estamos frente a un ambiente perfecto: siempre quedan debates sin saldar, perspectivas diferentes. Podemos encontrar empresarios que participaron activamente en el proceso y que siguieron manteniendo un discurso menos favorable al estado y a la articulación, aunque su comportamiento no necesariamente respondiera a ese discurso.

Desde la crisis argentina del 2001, baja la influencia neoliberal en el contexto argentino debido a los magros resultados de la década que terminaba. La dinámica propositiva de la política pública y las fallas del modelo imperante durante diez años son las bases de un nuevo escenario.

Asimismo, ambos intendentes, Perotti y Peirone, tienen una agenda sobre la importancia del rol del estado, la idea de desarrollo más que de crecimiento y la vinculación de lo productivo con el empleo y lo social. La mirada de la formación para dar respuesta a la «complejidad» que estos gobiernos predicaban también fortalece un contexto favorable a los procesos de formación que se consolidan en el período. Las capacitaciones de los equipos, los viajes de los funcionarios locales al exterior, las misiones juntos a los empresarios y sus organizaciones, los cursos que se generan desde el ICEDeL para dirigentes sociales y para facilitadores en calidad dentro de organismos del estado y las capacitaciones que se dictan desde el Programa de Competitividad ligados a la innovación son algunos de los ejemplos concretos de los años noventa que se van construyendo gracias a esta lógica: impulsar desde los espacios de diálogo político a espacios de capacitación.

## EDUCACIÓN Y LA CULTURA DEL TRABAJO EN LA IDENTIDAD CULTURAL

Desde toda la dirigencia se comparte una lectura muy positiva sobre el rol que ha tenido la educación en el desarrollo de la ciudad y en el fortalecimiento de una cultura del trabajo y la innovación y eso, sin dudas, fortalece las decisiones políticas que van en este sentido.

Es importante destacar cómo estos espacios de capacitación impulsados desde el gobierno y el sector privado generan una apertura hacia nuevas capacidades. Tienen, en momentos, acento en la capacidad de gestión empresarial (con tópicos ligados a la calidad y la innovación) pero también a la articulación, los consensos, la mirada estratégica. También, se puede volver al ejemplo del CDE como un espacio de diálogo que se construye desde la iniciativa política entre investigadores, empresarios, cooperación y estado para reflexionar sobre el desarrollo productivo, o al ICEDeL con sus ejes vinculados al fortalecimiento institucional.

La educación popular también llega a través de la política<sup>15</sup> e incide en los procesos, sobre todo en «cómo» pensar los procesos de formación junto con los actores valorizando los aprendizajes compartidos y la generación de fuerza en lo colectivo, que se suma a los enfoques de la calidad que tienen también espacios de aprendizaje comunes y que sostienen el trabajo en equipo y la idea de proceso desde la práctica. Se trata, por lo tanto, de una influencia que más que de forma vertical en capacitaciones específicas, influye de forma horizontal en la manera de entender los procesos de cambio y la incidencia de la formación en el desarrollo territorial. Esta visión impregna un abanico amplio de procesos de formación.

Además, la práctica que se lleva adelante con las pequeñas empresas de CAPIR, experiencia citada con comienzo en 1993 y que hasta hoy continúa, tiene en sus inicios la impronta de la educación popular. Permanentemente intenta crear espacios de formación con los emprendedores conversando con ellos los tiempos y las formas. El nombre de los que hacían este trabajo no era el de extensionistas sino el de «trabajadores productivos». Para esto no hay que perder de vista que la decisión de trabajar con las micro y pymes es parte de una lectura de trabajar para dotar de voz a aquellos que no la tenían en el ámbito productivo.

#### OTRAS INFLUENCIAS EXTERNAS INTEGRADAS EN EL TERRITORIO A TRAVÉS DE PROCESOS POLÍTICOS

Hay influencias externas a través de los procesos de capacitación impulsados tanto desde la formación como desde la política. Los que se presentan a continuación son los impulsados sobre todo desde la política.

##### *La influencia de la CEPAL*

Uno de los ejemplos de esta influencia externa desde lo político y que ya fue mencionado es la llegada, a principios de los noventa, de especialistas de la oficina Buenos Aires de la CEPAL, con Gatto como principal referente en Argentina y otros especialistas como Ferraro y Quintar. Traían los debates que su organización (CEPAL) venía dando en un renacer de planteos más críticos a la doctrina que rezaba que «la mejor política industrial es no hacer política». Llegan a través del sistema de relaciones y porque creen estar en presencia de una localidad distinta. El primer paso en este proceso fue elegir Rafaela como caso de una serie de documentos de reflexión. Ascúa<sup>16</sup> es un claro ejemplo de la conexión entre el proceso político y el de investigación/formación.

Estos escenarios de formación (a través de la investigación, de seminarios, de elaboración de proyectos) fueron los primeros espacios comunes compartidos por el sector público, el sector privado e investigadores externos. Fueron, también, el punto inicial del nuevo discurso productivo, de un fuerte cambio de lenguaje. Rafaela se mostraba con una escala interesante para «probar» las nuevas ideas sobre la introducción de innovaciones productivas e institucionales en un entramado articulado de apoyo a la producción.

Se visualizan también en este caso las conexiones entre el proceso político y la investigación/capacitación en el hecho no habitual en los municipios argentinos de este tamaño apoyando investigaciones. Muestra, de algún modo, el convencimiento de establecer estas vinculaciones.

El municipio era un buen aliado para la CEPAL Buenos Aires, tomaba la decisión de crear el área de desarrollo productivo (la Secretaría de Programación Económica) y venía demos-

---

<sup>15</sup> Mirabella, R.; Costamagna, P. y otros miembros del primer equipo político '91-'95 tienen formación dentro del enfoque de la Educación Popular

<sup>16</sup> Rubén Ascúa fue coautor de uno de los documentos de la Cepal Buenos Aires mencionados y funcionario de la primera gestión de Perotti.

trando capacidad de gestión en un territorio proactivo. Asimismo, es importante aclarar que el camino continúa con la presencia más permanente de Carlo Ferraro a través distintos espacios de reflexión/capacitación y los diálogos. Este experto de la CEPAL fue parte del equipo que diseñó el proyecto del Centro de Desarrollo Empresarial BID-FOMIN aportando perspectivas cepalinas a los debates que se daban en el Banco Interamericano de Desarrollo (1994-1995), y luego permanece en el tiempo visitando la ciudad hasta la actualidad.

### ***La influencia del FOMIN***

La otra influencia —aunque es difícil decir si incide más a través de la formación o del proceso político—, es la del FOMIN. Este organismo fue el iniciador del proceso de construcción del Centro de Desarrollo Empresarial. El líder en las misiones del FOMIN era Claudio Cortellese, quien trabajaba con Carlo Ferraro en la CEPAL en la época de Enrique Iglesias como Secretario General del organismo. Iglesias era, en ese momento (1995), el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cortellese era parte de un equipo compuesto por otros como Juan José Listerri y José Luis Curbelo, quienes también construían aproximaciones teóricas con las pymes donde estaba presente el tema de capacidades como se expuso en el Capítulo 1. Este es un proceso político externo a Rafaela que engancha con el proceso político de esta ciudad.

Este mismo camino permitió la llegada de Francisco Albuquerque y Patrizio Bianchi para que hicieran aportes al Centro con sus miradas. Bianchi lo hizo desde los distritos y con una fuerte impronta sobre la necesidad de sistemas abiertos desde lo local, planteando una mejor relación de Rafaela con el mundo no solo vía las empresas sino con pasantías, capacitación, viajes, participación en redes. Albuquerque hizo emerger la discusión sobre el rol del Estado desde su experiencia en varios espacios de diálogo.

### ***La influencia de la aproximación a la planificación***

Otra influencia que viene desde el proceso político y genera espacios para la capacitación es la de los catalanes a través del Plan Estratégico. Peirone (intendente en varios períodos) tiene la decisión de avanzar en la reflexión de largo plazo ampliando a otros sectores sociales y se conecta con profesionales de Cataluña que comandaron el Plan Estratégico de Barcelona. El proceso impacta desde un sinnúmero de espacios de reflexión dentro de un ejercicio de prospectiva. Se consolida un modelo de diálogo que, a diferencia de otros territorios, se piensa para la acción porque se ponen en práctica muchos de los proyectos acordados. Con esta experiencia, el territorio amplía las relaciones con otros sectores de la sociedad civil y va adquiriendo una forma más sistémica.

Específicamente, la relación con la capacitación y la reflexión tiene emergentes muy claros en el Plan Estratégico y en los mensajes de Peirone que se mencionaron en el Capítulo 2; en la creación del instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL), y en la permanencia en el sistema de gestión de organizaciones públicas y privadas de los equipos técnicos del Plan que habían recibido una formación muy valiosa. Además, la memoria de algunos dirigentes queda marcada por esta etapa, tanto que aún hoy recuerdan y resaltan la importancia del ejercicio realizado.

### ***Las nuevas organizaciones para la formación y la innovación empresarial***

A mediados de los noventa, con el liderazgo de empresarios y sector público, y propio de los debates existentes en diversos espacios, se gestiona y crea el INTI Rafaela, como parte del sistema nacional de innovación pero con fuerte impronta territorial. Esta gestión política conjunta genera un espacio de asistencia técnica y capacitación para el sector industrial que

forma una gran cantidad de profesionales para trabajar en innovación de procesos. Similar recorrido tiene el ITEC que, con liderazgo compartido, nuevamente planifica y gestiona esta institución educativa que actualmente es conducida por la Municipalidad y la Fundación para el Desarrollo Empresarial y que se sumerge entre la universidad y la escuela media técnica para formar recursos en consonancia con las necesidades de la producción. Ambos son espacios de la política desde donde se gestan espacios de capacitación.

En esos mismos momentos, la Universidad Tecnológica Facultad Regional Rafaela crea dos carreras en sintonía con lo expuesto en materia de innovación y cambio tecnológico: una licenciatura en Organización Industrial y otra en Administración Rural. Vuelve a darse la relación formación-proceso de desarrollo con intensidad.

### *El proceso de desarrollo desde la capacitación*

En el periodo estudiado hubo una serie de procesos que marcaron el caso de Rafaela con un impulso iniciado desde la formación. La revisión que sigue parte, al igual que en el apartado anterior, de las influencias teóricas presentadas en el Capítulo 1 y que han sido críticas en el desarrollo territorial, para reflexionar cómo las personas / organizaciones que las introdujeron crearon espacios de diálogo que influyeron desde la capacitación en el proceso político. Se trata de los procesos iniciados por Albuquerque, Bianchi y otros expertos.

#### LA IDEA DE LOS DISTRITOS INDUSTRIALES Y LAS REDES

Como ya se mencionó, Bianchi influye, a través de espacios de capacitación, en políticos, empresarios y funcionarios de instituciones vinculados al sector productivo. Tanto Bianchi como Gatto, Ferraro y otros, visitan varias veces Rafaela, y cada una de sus intervenciones es analizada en profundidad. Las primeras convocatorias se hacen en el Municipio pero en forma compartida con los empresarios, y también en la Universidad Tecnológica. En particular este experto, entre otras acciones, dicta un par de conferencias en Rafaela para el conjunto de los actores durante el diseño del Proyecto del Centro de Desarrollo Empresarial y también anima un curso de 10 días en Buenos Aires con alumnos como Héctor Castello, quien también influye en el proceso<sup>17</sup>.

Bianchi influye con el aporte de la experiencia del ERVET (Agencia de Desarrollo de la Región de la Emilia Romagna), donde fortalece el concepto de servicios a las empresas, aporta la idea de redes (networking), agrega una mirada relacionada con el rol de instituciones vinculadas a lo productivo, y al rol del estado en la experiencia italiana. También incita a fortalecer espacios de diálogo con la formación insistiendo en la activa presencia de la Universidad y la Escuela Técnica en el nuevo proyecto. Bianchi viene del sector educativo, y llega después a ser rector de la Universidad de Ferrara.

Además, insiste en la construcción de una «task force» entre el sector público y el sector privado. Estas ideas influyen también sobre las acciones tendientes al fortalecimiento del entorno a través de diversos actores que participan entrando y saliendo de espacios de formación y de la política, lo que puede entenderse como una conexión entre tantas. En el año 2008 se declara a Bianchi, al igual que a Albuquerque en el año 2010, ciudadano honorífico de la ciudad.

---

<sup>17</sup> Héctor Castello actualmente trabaja en el FOMIN y es el responsable de los proyectos de esta institución en Rafaela por todos estos años.

## EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL, LA REFLEXIÓN Y LA ACCIÓN SOBRE LA ARTICULACIÓN, LOS LIDERAZGOS, EL ROL DEL GOBIERNO

Albuquerque es el experto con mayor influencia sobre el territorio durante todo el proceso, primero a través de artículos y luego con su presencia durante todos estos años. Él, Ferraro, Domecq, Peñalba Díaz, Castello, Cortellese, entre otros, visitan en forma asidua el territorio. En particular, Albuquerque es una persona muy comprometida con el cambio en la Región.

Una de las características de Albuquerque es que sus procesos de capacitación tienen orientación a la acción mediante el involucramiento en la resolución de problemas concretos. Albuquerque, invitado por el FOMIN (1996), fue quien trajo el debate que se mencionó del ILPES CEPAL sobre el rol del sector público, por ejemplo, y también trajo las experiencias europeas y latinoamericanas. Participa de la discusión sobre la sostenibilidad en el tiempo del CDE que incluye el debate sobre el liderazgo público privado y la necesidad de pensar la política de promoción empresarial como parte también de la política pública y no sólo desde los mecanismos del mercado de servicios empresariales. Expone en charlas, asistencias técnicas y espacios informales la necesidad de agregar la mirada de cadenas a los servicios empresariales y actualiza el rol del estado. Participa activamente del diseño del Proyecto de Competitividad Territorial BID FOMIN que se gesta y pone en marcha en la primera década del siglo XXI, cuyo diseño fue en sí mismo un espacio formativo, aunque podría estar como parte del proceso político. La gestión de este nuevo proyecto ya había asumido el desarrollo territorial como un proceso de fortalecimiento de capacidades.

Además, Albuquerque tiene incidencia desde las ideas de la visión sistémica, trabaja mucho consolidando la multidimensionalidad del desarrollo al sostener la interacción entre el desarrollo social, el productivo, el institucional y el urbano- medioambiental, y es un abanderado de los sistemas territoriales de información.

También Ferraro tiene influencia (sobre todo hasta que parte a trabajar en la sede central de la CEPAL en Chile y deja la oficina Buenos Aires), y es de destacar su presencia a principios de los noventa con el equipo que diseña el CDE y sus ideas sobre la política para pymes en escala local. También es importante el trabajo realizado en conjunto con el autor de este libro sobre el fortalecimiento de las articulaciones institucionales. La herramienta principal era un estudio que emergía de una metodología que ambos desarrollaron en la CEPAL oficina Buenos Aires, que tenía en su base un proceso de diálogo con los actores para la mejora del ambiente. Esta práctica facilitó debates en talleres con actores, ya que la política participó a través de sus más altos dirigentes en estos debates.

Ferraro seguía en la CEPAL y como profesor de los cursos del ILPES, equipo al que se incorpora Costamagna a fines de los noventa. Ambos trabajaron como docentes del curso de Desarrollo Productivo Local que lideraba Iván Silva, donde se refuerza la mirada de la mejora de capacidades endógenas y de los procesos público-privados para intentar soluciones que mejoren las condiciones competitivas. Silva llega a Rafaela en contadas ocasiones y Costamagna luego dirige el Programa de Competitividad Territorial que ejecuta una gran cantidad de acciones de formación. Este programa, ya mencionado, es parte del proyecto político y es otro nexo de la capacitación hacia lo político.

Además, el Programa de Competitividad reproduce la construcción de escenarios locales para la búsqueda de una actualización de la visión compartida post-crisis argentina y en el marco de nuevos cambios tecnológicos. Es muy proactivo en encuentros regionales, mesas de trabajo sectoriales, diplomados, posgrados. Como emergente de ese proceso se crea la Maestría en Desarrollo Territorial con liderazgo de la Universidad muy acompañada por el municipio. Es un nuevo punto de encuentro entre la capacitación y el proceso político.

Hay otros, con influencias más indirectas desde la capacitación, como Boisier, Vázquez Barquero, Madoery y Arocena. Cada uno influye desde sus perspectivas: por ejemplo, la re-

flexión que propone Sergio Boisier sobre el capital relacional y los intangibles, o Vázquez Barquero, que trabaja mucho sobre el desarrollo endógeno y una manera de mirarse hacia adentro en la búsqueda de los recursos para el desarrollo. Es Madoery, como ya se mencionó, quien agrega más tarde una visión política con su presencia y sus escritos. Asimismo, Arocena influye con su mirada sobre los actores y sus sistemas de relaciones. Estos últimos autores son parte además, del cuerpo docente de la Maestría en Desarrollo Territorial que se dicta en la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Rafaela.

## LA PERTENENCIA A LA RED DETE

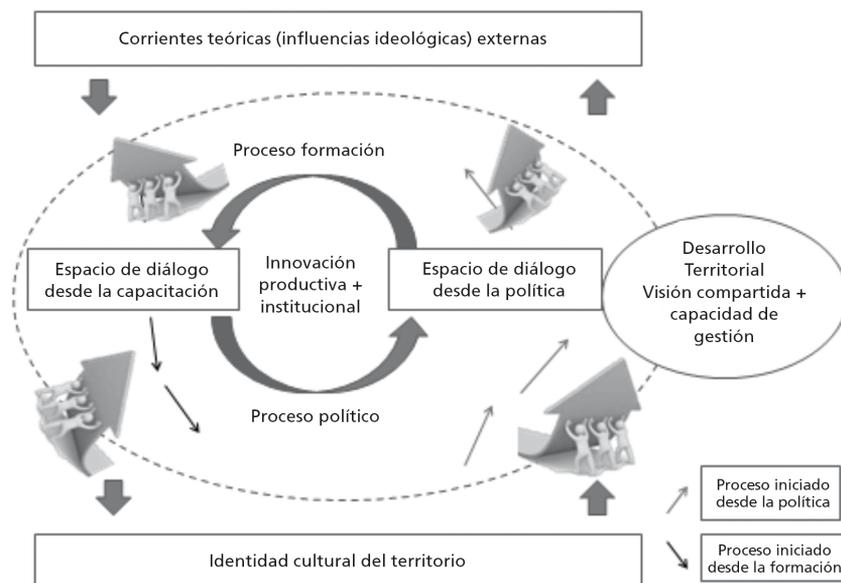
La mayoría de los especialistas mencionados en el punto anterior son parte de la Red DETE ALC, una red que se constituye en América Latina y recoge aprendizajes en Desarrollo Económico Local. Además, hacen parte también de la red miembros del equipo de gobierno de la ciudad, como Perotti, Mirabella, Ortenzi y Peiretti.

La Red es un espacio donde se articulan iniciativas y se intercambian aprendizajes, a través de seminarios donde interactúan la investigación y la capacitación.

La Red DETE, que cada año realiza un seminario para sus miembros, organiza uno en la ciudad con la presencia de una gran cantidad de especialistas extranjeros, marcando un hito público y dándole más visibilidad a los temas del Desarrollo Territorial.

## El facilitador o la facilitación

De esta relectura emerge un tema que no se había explicitado: la existencia de personas que traccionan el proceso; esto no se refleja en el primer modelo analítico. Hay personas que propician la conexión, empujan el debate, toman decisiones y construyen esos espacios de diálogo identificados, entre otros movimientos. Esta mirada nos lleva a intentar visibilizar quiénes propician las conexiones, quién coordina, quiénes ejercen un poder relacional o empujan el proceso. Da elementos para incorporar al modelo una simbología que permita observar la mencionada animación de estos procesos. Se incorporan las personas al modelo.



El caso Rafaela permite plantear como punto de partida la reflexión sobre el facilitador: el liderazgo de los intendentes y el accionar de distintos actores que impulsaban el proceso. Lo hacían dentro de una lógica no explícita, pero intentaban fortalecer una dinámica orientada a dar respuestas a los desafíos que ponía el contexto. Hubo actuación de un equipo informal pero no espontáneo de gente que coordinaba desde estilos de facilitación muy diversos. Podemos mencionar algunos:

1. Un estilo se detecta en los primeros años (1991-1995) del período estudiado donde Perotti y otros trabajaron la facilitación del diálogo público-privado empresarial, las relaciones de confianza, la creación de plataformas y espacios para investigaciones y presentación de resultados que alimentaban la construcción de políticas y una visión compartida. *Facilitación del diálogo público-privado y de la creación de estructuras y puentes; facilitación «del qué y el cómo»*. También hubo acciones para la formación de parte de Perotti y otros miembros de su equipo.
2. Existe en ese mismo período (del '92 en adelante) otro estilo ligado a la ejecución de políticas como es el caso de las políticas asociativas entre pequeñas empresas (Cámara de pequeñas y medianas empresas CAPIR) donde la facilitación es desde y con los actores. Hay un intento de salir de la oficina e ir en búsqueda del actor para poder partir de sus propias realidades. Así, se realiza un trabajo de campo de largo plazo donde se construyen en forma conjunta nuevas capacidades y cambios en las estrategias individuales y colectivas. *Facilitación de procesos de cambio*.
3. Con base en el sector privado empresarial, primero en la Fundación para el Desarrollo Regional y luego en el Centro de Desarrollo Empresarial trabaja, en esos años, un equipo que desarrolla una facilitación desde la lógica de la calidad. El objetivo es alentar a las personas para que trabajen las interrelaciones dentro de una empresa en la búsqueda de la mejora competitiva y la satisfacción de sus clientes. Es una *facilitación al interno de las empresas que también construye capacidades y cambios*.
4. Peirone y otros miembros de su equipo trabajan en articular mirada estratégica con el conjunto de la institucionalidad. Hay un nuevo proceso de formación de equipos que facilitan este proceso y es un período donde también se anima la construcción de organizaciones o estructuras. *Facilitación de nuevas miradas y del «qué»*.
5. En la segunda parte de los noventa, dentro del período de Peirone, este intendente junto a otros funcionarios se dedican a facilitar procesos de capacitación y espacios de diálogo a través del ICEDEL, por ejemplo. *Facilitación de espacios de formación*.
6. Luego de la crisis en Argentina, en distintos lugares se vuelven a encontrar actores de la década del noventa para facilitar nuevas estructuras, la instalación de nuevos programas y nuevos procesos formativos. Podemos decir que se repite, de alguna manera la *facilitación del diálogo público-privado y la creación de estructuras o puentes, facilitación «del qué y el cómo»*.

Asimismo, hay personas con influencias teóricas presentadas en el Capítulo 1 y en este mismo capítulo que hicieron sus aportes a través de espacios de diálogo y que influyeron desde la capacitación en el proceso político. Esos espacios fueron parte de procesos facilitados por actores locales y sus redes.

Por ejemplo, Bianchi, que aterriza en espacios construidos por ese estilo de facilitación explicitado en el punto a) para luego compartir con todos los estilos excepto el b), que fue un ejercicio desde lo local. Bianchi facilita diálogos y formación de equipos de gestión del territorio.

Albuquerque es otro experto que, por su permanencia en el territorio, trabaja con todos los estilos de facilitación que conviven en lo local. En este caso se agregan elementos que son parte del estilo de Albuquerque, como la búsqueda de nuevos temas para el territorio. Dicho de otra manera, hay una *facilitación para descubrir innovaciones*.

Para otro ejemplo citamos a Ferraro, quien aporta a los espacios de diálogo y reflexión haciendo sinergia con el estilo b) y e). Tiene un estilo que fortalece procesos de formación de capacidades.

Claramente es un tema que debe ser profundizado. Es necesario agregar reflexión sobre cómo interactúan los estilos entre ellos formando capas o pensar quién trabaja la formación de estos agentes u observar cómo se trabaja esa trama de intereses, poder y pertenencia que determinan la profundidad de la participación en el proceso político y los espacios de capacitación. Pero, para este apartado, lo más importante es que queda claro que existen conexiones entre la facilitación con el conjunto de elementos del modelo analítico en términos de sistema complejo.

Es un tema importante porque en la revisión de la literatura aparecen los actores/sujetos, el tema de los liderazgos y el fortalecimiento de instituciones (Arocena, Ferraro, etc.), pero queda en evidencia que no se le ha prestado atención en profundidad a la existencia de sujetos que trabajan los flujos y los espacios, y ahí aparece la gente actuando de distintas maneras.

Es un tema con muchas aristas que debería ser profundizado. La reflexión que aporta este trabajo se suma en este sentido a los avances sobre el enfoque pedagógico realizados en ConectaDEL<sup>18</sup> donde se comienza a hablar de un rol que se basa en el análisis y acompañamiento de los procesos. Además, se analiza al facilitador en relación con los formadores y con los investigadores para el desarrollo territorial abriendo perspectivas nuevas como nos muestra la siguiente Tabla<sup>19</sup>:



<sup>18</sup> Documentos de referencia del enfoque pedagógico en ConectaDEL. <http://www.conectadel.org/sin-categoria/enfoque-pedagogico/>

<sup>19</sup> Costamagna P, Spinelli E (2014). Formadores – Facilitadores de Procesos de Desarrollo Territorial. <http://www.conectadel.org/biblioteca>



## Capítulo 5

# Estudio de Caso: Gipuzkoa Sarean

### Introducción

Gipuzkoa Sarean (GS)<sup>20</sup> es un proyecto promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa en el País Vasco que se integra a un proceso del gobierno para desarrollar una nueva aproximación al Desarrollo Territorial (inicialmente a la competitividad) con una perspectiva de investigación acción. En el momento de realización de este análisis de caso (septiembre 2013), el proyecto busca generar un nuevo modelo de desarrollo territorial basado en la participación de los actores territoriales<sup>21</sup> y para ello, se está llevando a cabo un proceso compartido entre políticos, investigadores y los propios actores. Concretamente GS, busca:

- Crear espacios para la colaboración entre responsables políticos y técnicos de las comarcas, la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) y de otros niveles.
- Desarrollar en los diferentes departamentos de la DFG modos que sean más participativos hacia las comarcas
- Conseguir un alineamiento entre las políticas de la DFG y los retos de las comarcas
- Fomentar en las comarcas modelos de relaciones más participativos
- Fomentar en las comarcas el desarrollo de la visión y el pensamiento estratégico
- Acercar algunas instituciones que trabajan en el nivel de Gipuzkoa (por ejemplo universidades, centros tecnológicos, Gipuzkoa Berritzen, etc.) a las realidades comarcales

Es un proyecto político con una componente de investigación importante, lo que lo convierte en un laboratorio para la construcción de interrelaciones entre los procesos políticos y de investigación. Esta es una característica relevante que hace que la formación representada en el modelo analítico venga en este caso de la mano de la investigación, más concretamente la investigación acción (IA). En esta aproximación a la investigación, el diálogo entre investigadores y actores del territorio se realiza en el contexto de un proceso pedagógico que hace que hablemos, en el caso de GS, indistintamente de procesos formativos y de investigación y su interrelación con los procesos políticos.

---

<sup>20</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Gipuzkoa\\_Sarean](http://es.wikipedia.org/wiki/Gipuzkoa_Sarean)

<sup>21</sup> El proyecto GS en una primera fase ha priorizado la participación de 11 agencias de desarrollo comarcal de este territorio histórico.

Una de las especificidades de este caso, en relación con los casos de Reconquista y Cusco que se expondrán a continuación, es que el impulso del proceso es político, y es en el contexto de ese proceso que se gestan los espacios de formación. Además, lo interesante es que, con el correr del tiempo, se convierte en «un proceso de cogeneración donde es difícil separar en el resultado aquello que proviene del proyecto político, sus marcos y conceptos, y aquello que proviene de la investigación, sus marcos y conceptos» (Orkestra, 2013), lo que convierte la lectura del caso en un desafío, ya que estamos en presencia de partes que interactúan como elementos de un sistema complejo. Con esto, es importante destacar que las capacidades para el desarrollo territorial generadas por GS muestran nuevamente, como en Rafaela, que es posible generar dinámicas como las descritas por el modelo analítico de este libro partiendo desde un proyecto político.

En su recorrido, el Programa ha vivido cambios en la legislatura de la Diputación de Gipuzkoa (cambios de los partidos en el gobierno) y en las personas vinculadas al proyecto. Aun así, no ha dejado de seguir fortaleciéndose como un programa de IA. Comenzó en 2009 promovido por la propia Diputación Foral de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, con el objetivo de generar capital social para mejorar la competitividad y el bienestar del territorio. Además de las dos instituciones promotoras, participaron en el proyecto Bizkaia Xede, Agencia de Bizkaia para la atracción y retención del talento, Orkestra – Instituto Vasco de Competitividad, Mondragon Unibertsitatea y Oxford University. Su objetivo en el inicio fue desarrollar elementos intangibles de la competitividad relacionados al capital social, tales como redes, valores, confianza, visión y conocimiento colectivo. En el período 2009-2011 se realizó un diagnóstico del capital social en el territorio, con un análisis de estudio de prensa, una encuesta realizada a la población, y entrevistas a 72 actores relevantes del área económico-empresarial, sistema de conocimiento, ámbito político y ámbito social-cultural. Con ellos se realizó un análisis posterior para definir unas acciones para la mejora del capital social en Gipuzkoa.

En 2011, después de las elecciones municipales y provinciales, tanto el gobierno de la Diputación como del Ayuntamiento cambiaron, y en ambos entró al gobierno un partido político que no había estado en ninguno de los anteriores gobiernos. El nuevo gobierno de la Diputación decidió continuar con el proyecto, pero realizando una adaptación del mismo, con lo que algunos de los elementos del proyecto fueron modificados y otros se mantuvieron.

En el período 2011-septiembre 2013 (fecha tomada como tope en el marco de este trabajo) el proyecto de IA ha sido desarrollado entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y Orkestra – Instituto Vasco de Competitividad como proyecto de IA para el desarrollo territorial, en el que los responsables políticos e investigadores han creado diferentes espacios de diálogo y aprendizaje para el desarrollo de un nuevo modelo de desarrollo territorial. En parte como resultado de este proceso, en mayo de 2013 se creó la Dirección de Desarrollo Territorial en la Diputación Foral de Guipuzkoa (DFG), con el objetivo de fomentar un nuevo modelo de gobernanza en el territorio, principalmente con los actores comarcales.

Este capítulo es el resultado de la lectura de material secundario y del trabajo de campo con entrevistas realizadas a un grupo de miembros del gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa e investigadores de Orkestra – Instituto Vasco de Competitividad

## **Etapas del Caso**

Las entrevistas realizadas en octubre del 2013 nos permiten distinguir dos etapas en el proceso político correspondientes a dos legislaturas y dos gobiernos distintos. Estas etapas muestran diferencias sustanciales, pero se perfilan como parte del mismo proceso de aprendizaje. En este sentido, si hubiera que destacar un elemento de este caso, es precisamente

este proceso de aprendizaje compartido tanto por políticos como por investigadores que conlleva la elaboración de una metodología de trabajo propia de Gipuzkoa Sarean.

Esta metodología, que toma forma en torno al concepto de IA, plantea otra reflexión respecto del modelo: el caso de GS muestra la relevancia que puede tener la investigación en casos en los que la iniciativa viene claramente desde la política.

Para facilitar una mejor comprensión, es necesario señalar que la estructura del caso difiere del de Reconquista y Cusco. En este caso, el análisis se inicia con la presentación de la iniciativa política y los espacios de diálogo creados desde esa iniciativa. Luego se abordan los espacios para la formación, las influencias teóricas externas y las de la propia identidad cultural del territorio y el proceso.

## **Análisis y contraste del modelo analítico**

### *Gestión, diseño y ejecución del proceso político*

GS es un programa impulsado desde la política en 2009, a mediados de la legislatura de los años 2007-2011, cuando gobernaba el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Eusko Alkartasuna (EA), después Hamaikabat. El responsable de ese impulso fue el jefe de gabinete, Xabier Barandarian (XB). Podríamos hablar de la existencia, hasta la mitad del año 2011, de una primera etapa que termina en el cambio de legislatura, cuando pasa a manos de Bildu después de las elecciones de 2011. Dentro de cada una de estas etapas, las entrevistas realizadas permiten marcar otras dos subetapas.

En la primera legislatura, y desde el punto de vista del desarrollo del método de trabajo, se puede distinguir una primera subetapa de liderazgo totalmente político y una segunda subetapa en la que se construye un liderazgo más compartido entre actores políticos e investigadores. El hito que marca el inicio de esta segunda subetapa es la creación de la dirección académica como elemento que, además, marca el crecimiento de esta política.

Por otra parte, también en la segunda de las legislaturas analizadas se pueden distinguir dos subetapas: la primera va desde el inicio de la legislatura en setiembre del 2011 hasta mayo de 2013, y la segunda desde esta fecha hasta octubre 2013 (esta última fecha no responde a la finalización del programa, sino que se realiza un corte para este trabajo). El hito que marca estas etapas es el relevo de personas de la jefatura de gabinete del diputado general, responsables del proyecto junto a la creación de la Dirección de Desarrollo Territorial en el Gabinete del Diputado General.

Para poder trasladar el proceso político de forma más clara, se presentan a continuación las características principales de cada una de estas etapas, en las que se subraya en cada caso la interpretación que realizan sus protagonistas principales en las entrevistas.

### **LA GÉNESIS DE GS (2009): UNA NUEVA APROXIMACIÓN AL CAPITAL SOCIAL**

Desde la perspectiva del proceso de aprendizaje y la generación de capacidades para el desarrollo territorial, se puede describir esta primera etapa como experimental. Tanto el equipo político como el de investigación tienen planteos de cambio importantes tanto en relación con lo político como con la investigación (introducir el concepto de capital social o implementar un proceso de IA entre otros), pero se carece de vivencias previas tanto en el desarrollo de los planteos a realizar como del trabajo conjunto del equipo. No había experiencias y fue el momento para aprender cómo se llevaban a la práctica estas ideas.

Otro elemento distintivo de esta primera etapa es el perfil del principal responsable político del proyecto. Se trata de alguien con responsabilidad política pero con un perfil investi-

gador previo. Es un dato importante para entender por qué GS se define desde el principio como un proyecto que es a la vez político y de investigación creando un punto de partida importante para futuras reflexiones. Este carácter híbrido es también el que permite en el medio plazo desarrollar un modo de trabajo que integra los principales espacios planteados por el modelo analítico, los políticos y los de formación.

El diseño de esta primera etapa fue iniciativa, como mencionamos, de Xabier Barandarian (XB), con el planteo de reflexionar e implementar políticas para fortalecer un activo del País Vasco: su Capital Social. Sus socios, luego de la primera parte del diseño, fueron el Ayuntamiento de Donostia y un conjunto de universidades y centros de investigación. Estas últimas se fueron dividiendo una serie de investigaciones que definirían distintas intervenciones. Asimismo hacían parte del equipo tres comunicadores que marcaban una impronta ligada a la comunicación como un instrumento para el debate. Para XB, «el proyecto tenía como objetivo trabajar sobre la cultura política» en este territorio ampliando la base de sustentación con la comunidad que, a su criterio, está siendo influida por nuevos paradigmas culturales del mundo global más individualistas.

La responsabilidad de la coordinación fue, al principio, de XB, Kepa Korta y Ander Arzelus. XB, sociólogo, político y docente universitario con doctorado en temas de Capital Social; Kepa Korta de Planificación del Ayuntamiento de Donostia (San Sebastián); Ander Arzelus (AA), funcionario de alto rango de la Diputación y de confianza para el equipo político quien, según sus propias palabras, tenía «atribuciones tipo "acordeón", dialogar, hacer interlocución, contemporizar». También es importante aclarar que, en un principio, se plantea para el proyecto un esquema habitual a la hora de actuar en las investigaciones (solicitud de una investigación o documento y posterior presentación) pero sosteniendo la idea de un cambio en la manera de hacer política.

Sobre el diseño de las primeras acciones, según Miren Larrea (ML), investigadora de Orkestra y directora académica del proyecto, «las investigaciones, en un principio, estuvieron más ligadas a diagnósticos del capital social, tipo foto, y plantear desde ahí la intervención. No se utilizó como estrategia la IA aun cuando el planteamiento estaba en los documentos y en las intenciones al inicio». Según James Karslen (JK), investigador noruego que es parte del equipo de Orkestra, desde el gobierno «se tenía una perspectiva de la relación Capital Social con la política no dinámica».

Los actores estratégicos para los primeros diálogos de esta etapa eran los actores fuertes del mundo empresarial, social y académico.

## **FORTALECIMIENTO DE LA IA COMO MÉTODO DE TRABAJO EN GS: DIRECCIÓN ACADÉMICA – JUNIO 2011**

El proyecto crece en actividad y dimensión, se necesitan más decisiones y mejora en los tiempos de las actividades y las decisiones; la coordinación política se empieza a convertir en un cuello de botella ante un cúmulo de entrevistas, documentos, reuniones que no se delegan, y aparece la necesidad de ampliar el equipo con una dirección académica. Según Ainhoa Arrona (AArr), «esta secretaria y Miren Larrea (ML) en la dirección les permite ordenar, porque estaban preocupados por el proceso, aunque todavía no veían la utilidad de la IA».

Lo interesante es que la dirección académica sea ofrecida a ML por su compromiso y el de su institución (Orkestra) con el Programa. Con ella aparece más concretamente el abordaje desde la IA y la necesidad de crear/fortalecer espacios de diálogo. XB plantea sus diferencias con Orkestra en la estrategia de investigación pero también ve diferencias entre Orkestra y las demás organizaciones académicas. XB atribuye al equipo de Orkestra paciencia, esfuerzo, argumentación y reflexión, lo que lo lleva a plantearle la responsabilidad mencionada.

Toda esta etapa mencionada dura dos años y no se alcanza a iniciar un cúmulo importante de intervenciones que venía posterior al diagnóstico, «pero queda instalado algo hacia afuera, en los medios de prensa; las entrevistas generaron expectativas y los actores que participan ven que se puede perder algo valioso. Además, creo que en el contexto vasco, se valoraba la alianza Diputación y Ayuntamiento, siendo éstos de partidos distintos» (ML). En el marco planteado por ML es importante señalar la existencia de seminarios, charlas y talleres donde se intenta dar el debate a través de la definición de algunos problemas relevados en los diagnósticos y, lo más importante según la investigadora, la voluntad política del gobierno de invertir tiempo y recursos en un programa que, se sabía de antemano, no generaba efectos en el corto plazo.

Hay, a decir de ML, XB, AA, un proceso de aprendizajes del equipo de investigación que será muy importante para la segunda etapa debido a los debates con la dirección primero y luego con los espacios creados para la coordinación académica. Según ML, uno de estos «fue la necesidad de un abordaje metodológico para transitar del diagnóstico al cambio con la creación de espacios de debate y aprendizajes, y es ahí donde aparece la IA».

Por su lado, XB insiste en que un aprendizaje clave es sobre la dinámica de los procesos: se tenía decisión política, recursos, pero faltó reflexión, maduración compartida e involucrar de manera distinta a las universidades para cambiar la estructura del problema. Y agregó: «ML consiguió convencernos en su lógica, en una metodología para una gobernanza compleja». AA agrega que, con trabajo, se venció la resistencia a la IA y a la participación que tenía la coordinación política.

En esta etapa se puede observar, entre otras cosas, la interrelación entre personas de mundos distintos y una construcción colectiva.

## TRANSICIÓN DESDE EL CAPITAL SOCIAL AL DESARROLLO TERRITORIAL

La segunda etapa empieza con el gobierno de Bildu, en junio de 2012, aunque se podría tomar como fecha real septiembre del 2012. En el equipo del proyecto permanece Ander (AA) quien es, como se mencionó, funcionario estable de la administración de la Diputación y realiza los primeros esfuerzos para presentarle el proyecto al nuevo jefe de gabinete Iñaki Errazkin (IE), cumpliendo así un rol importante en la transición.

Además, en este impasse, AA más el grupo de investigación de Orkestra intentan también diálogos para la continuidad del programa con el nuevo gobierno. Uno más formal (Seminario en noviembre del 2012 donde se invita al nuevo gobierno a Orkestra) y otras conversaciones más informales intentando transmitir el espíritu del proyecto y enumerando las posibilidades. Los documentos generados a raíz de aquel evento expresan la voluntad de trabajar juntos, desde una óptica muy positiva.

No se avanza en las intervenciones decididas en el gobierno anterior pero sí en la idea del diálogo y la búsqueda de nuevos conceptos para el gobierno. Este equipo de la Diputación necesitaba aprendizajes para darle contenido a sus propios planteos de cambios de paradigmas distintos a los del gobierno anterior.

Es importante intentar describir un poco más el por qué al nuevo gobierno le interesa escuchar sobre el proyecto. Según IE, en las primeras conversaciones observaron que la metodología podía sumarse a la propia propuesta de gobierno porque creaba espacios para la participación y estaba presente la idea de trabajar lo comarcal pero era también una oportunidad para trabajar con gente distinta con la que habitualmente se relacionaban.

El equipo de investigación plantea en el inicio de la segunda etapa sostener el proceso desde la IA pero con una actitud abierta. No fue menor esta actitud «abierta» por parte de Orkestra, ya que fue mencionada por varios de los entrevistados del nuevo equipo como elemento clave. También se planteó la necesidad de que la política fuera la protagonista del

proceso de toma de decisiones. Esto se produce claramente con los primeros debates sobre Desarrollo Territorial, Capital Social, Puentes, Ágora, sobre cómo es la intervención, las tensiones, la participación y los cambios, entre otros temas, donde el gobierno planteó su mirada.

En términos organizativos, IE, ML, AA, AArr y Arantza Ruiz de Larrinaga (AR) forman una coordinación que diseña para la continuidad un grupo pequeño de trabajo y un grupo grande formado por los distintos diputados. Son dos espacios de diálogo desde la política. El grupo grande se centra en el debate de temas y funciona también como espacio de aprendizajes del gobierno. «En esta parte del proceso ya empieza a ser más difícil dividir entre política y formación» (ML).

Luego, la coordinación de la parte del gobierno pasa a Juan Karlos Alduntzin (JKA) y Haritz Salaberria (HS) que mantienen la línea de IE con sus propias improntas. En octubre del 2013 hay nuevos cambios en la estructura del gobierno, pero estos últimos no entran en este análisis.

Igualmente, es importante mencionar que, durante la segunda etapa, ante estos cambios de personas, no se interrumpieron los avances: hubo un gran trabajo de facilitación del equipo de IA para que esto sucediera.

Sin embargo, ante la consulta que se realizó sobre qué visualizaban de GS, para estos actores los puntos de partida eran disímiles, y esto es bueno detectarlo como aprendizaje porque la forma de entender el proceso y los diálogos tiene bases distintas y eso genera acciones distintas. Por ejemplo, HS dijo que en su primera aproximación miraba al programa como parte de la necesidad de dar un nuevo enfoque al desarrollo económico, AR lo interpretaba como una metodología para la participación y Ugaitz Iturbe (UI), otro miembro que ingresa al gobierno más tarde, planteó que «al principio no lo entendía como ahora, como una manera de gestión que trata de hacer partícipe a los agentes del territorio». Al llegar al proceso en otros momentos y venir con otros «lentes», cada uno interpreta distinto al programa en algunos aspectos, pero sí hay coincidencias en la mayoría sobre la necesidad de aplicar la reflexión a las políticas y llevar el programa a la práctica, tema sobre el que volveremos.

Otro elemento que emerge de las entrevistas es que la heterogeneidad en interpretación y conocimiento del programa no depende sólo del momento de incorporación, depende también del lugar que se ocupaba dentro del equipo y de las formaciones individuales. Peio Gascón (PG), otro de los entrevistados, toma conocimiento del programa por una reunión del grupo grande y plantea sumarse más por vocación de aprendizaje que por entender plenamente cuál era la estrategia de GS. Pedro Iturbe (PI) lo interpreta como un cambio en el modelo de gestión y como que lo local es lo importante.

## **PASO DEL TRABAJO INTERNO A COMBINARLO CON EL TRABAJO CON ACTORES DEL TERRITORIO (MAYO 2013)**

Es importante mencionar la creación de la Dirección de Desarrollo Territorial dentro del Gobierno como paso de un proceso de aprendizaje del gobierno a la interacción con otros actores del territorio producto de GS y de otros movimientos y debates en el interior del propio gobierno. Estaba presente en los debates la necesidad de hacer emerger algo concreto del proceso aun cuando fuera para destacar que volvió a pasar un tiempo para que se tomara esta decisión política, donde se ratifica que estos procesos son largos.

No profundizamos este apartado ya que al momento de las entrevistas la dirección llevaba un lapso corto de tiempo funcionando, pero sí aparecen durante este análisis algunas reflexiones sobre la nueva relación con los actores territoriales que esto produce.

## *Espacios de diálogo desde la formación en GS*

Tal y como se ha señalado, el impulso en GS es político, pero el proceso es híbrido entre político y de investigación. En este contexto no es fácil diseccionar proceso político y de investigación y, consecuentemente, tampoco lo es distinguir entre los espacios de diálogo desde la política y los espacios de diálogo desde la formación. Sin embargo, y aunque los límites no siempre sean claros, en este apartado se reflexiona sobre los espacios de formación creados en el proyecto.

Se interpreta que en este caso particular los espacios de formación son aquellos diseñados conjuntamente por políticos e investigadores pero en los que los investigadores aportan un método para la reflexión y el aprendizaje. Siguiendo un esquema análogo al anterior, se distinguen dos etapas marcadas por las dos legislaturas. No se detectan sin embargo cambios relevantes dentro de cada legislatura para señalar subetapas.

### LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO DESDE LA FORMACIÓN EN LA PRIMERA ETAPA DE GS

Analizando la documentación elaborada en las primeras etapas de GS para presentar el proyecto, se deduce que en la etapa inicial el papel atribuido a la investigación es el de realizar un diagnóstico del capital social en Gipuzkoa. A partir de ese diagnóstico se prevé realizar intervenciones en el territorio orientadas a desarrollar el capital social (Gipuzkoa Sarean, 2009). Entre estas intervenciones se realizan labores de sensibilización y formación. El proceso de formación que se prevé desde el planteo político del proyecto es por lo tanto un proceso de formación de actores sociales «unidireccional». Además, desde el principio se aprueba también un documento de estrategia en el que se plasman los objetivos de la investigación, donde se señala que el primer grupo de trabajo en relación con la metodología de IA planteada es el propio equipo de dirección conformado por políticos, investigadores y equipo de comunicación, lo que muestra algunas innovaciones desde el inicio. Este espacio de diálogo se transforma en uno de los principales focos del proceso de aprendizaje en GS.

Lo expuesto en el párrafo anterior es una de las características de la primera etapa ya que, si bien se plantea una aproximación tradicional a la investigación y formación, los políticos conviven en el proyecto con investigadores de trayectorias diversas. Esto hace que no haya una única aproximación a los espacios y procesos de aprendizaje desde el punto de vista metodológico. Concretamente, participan en el proyecto un equipo de la Universidad de Oxford, otro de Mondragon Unibertsitatea y un tercero de Orkestra, Universidad de Deusto. Según las entrevistas, la Universidad de Oxford plantea una aproximación a la investigación como externos, aportando desde la distancia conceptos y marcos que ayuden a la reflexión. Orkestra plantea como aproximación la IA (Orkestra, 2009). Mondragon Unibertsitatea plantea una variedad de metodologías vinculadas a la investigación aplicada como la realización de entrevistas y explotación de datos estadísticos secundarios. Cada metodología tiene especificidades propias a la hora de influir en el espacio de diálogo.

Tal y como se ha señalado, el cambio en el gobierno conllevó un cambio de dirección en el proyecto que hizo que las intervenciones no se llevaran a cabo. Sin embargo, el proceso de aprendizaje del equipo de dirección (políticos e investigadores sobre todo) sale a luz en las entrevistas realizadas con alta valoración ante acciones que no son sencillas para llevarlas adelante desde la política.

El propio XB expresó que lo que aprendió entonces lo está utilizando ahora en otros contextos de su vida académica y política. Asimismo expresó que para que este tipo de proceso de aprendizaje en los espacios de diálogo se fortalezca deben darse una serie de condiciones:

- Tienen que estar los que toman decisiones
- Comprender el medio y largo plazo (es necesario más tiempo y dinero)
- Buscar elementos que justifiquen y legitimen (parlamento, comunicación)
- Mostrar el valor, que no es secundario
- Luego los éxitos impulsan nuevos procesos

Ante la pregunta sobre qué haría distinto, su respuesta giró en torno a la necesidad en la línea de pedir que, con la universidad, se consiga agilidad, equipo con capacidades y que puedan tomar decisiones. Asimismo expresó que con los partidos políticos armaría «cajones de resguardo frente a estos proyectos para sacarlos de la disputa política».

## LOS ESPACIOS DESDE LA FORMACIÓN EN LA SEGUNDA ETAPA DE GS

Una de las diferencias respecto a la etapa anterior es que, aun teniendo en la agenda la futura incorporación de otras universidades en el proyecto, esta fase se inicia con la colaboración del equipo político y un único equipo de investigación, el de Orkestra, que sigue planteando como metodología la IA. La falta de diversidad en las aproximaciones a la investigación puede generar un riesgo en el medio plazo, pero en el corto permite avanzar en el proceso aumentando el alineamiento entre los diálogos políticos y los de la investigación.

Tras los debates iniciales sobre la transición del concepto de competitividad al de desarrollo territorial y desde el concepto de capital social a Zubigintza (construcción de puentes), se aborda en el proyecto un debate explícito sobre los espacios de aprendizaje. Este debate empieza con la discusión, por parte de investigadores y miembros del gobierno, de un documento escrito a medida para GS que da cuenta del caso Rafaela (Costamagna, P. y Larrea, M., 2010). La discusión se planteó en un taller coordinado por el autor de este libro. Algunas de las ideas que el equipo político rescata del caso Rafaela son la relevancia de formar a los equipos políticos para abordar proyectos como el que el gobierno se plantea en términos de proponer un nuevo modelo de desarrollo territorial para Gipuzkoa. Otro de los elementos que se subrayan en la reflexión sobre el caso es el potencial de los espacios de formación para transformarse paulatinamente en espacios de coordinación (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2012).

Como consecuencia de las decisiones tomadas a partir de estas reflexiones, los miembros del gobierno comienzan a reunirse con regularidad junto a los investigadores para reflexionar en forma conjunta, y va así adquiriendo más forma lo que los entrevistados para este libro denominan «grupo grande».

Uno de los elementos que se subrayan en las reuniones del grupo grande y también por parte de los interlocutores que representan en el proyecto al gabinete del Diputado General es el mencionado paso a la acción<sup>22</sup>. Ello lleva al diseño de talleres, como por ejemplo uno con la participación del autor de este trabajo donde se aborda la necesidad de generar un nuevo espacio de aprendizaje, denominado de «diseño de políticas», que complemente el trabajo del grupo grande, pues, según el reto planteado en este taller, no se puede pasar directamente de la reflexión a la acción sin pasar por este diseño. Pequeñas ingenierías de espacios donde se intenta concretar acciones y después volver a la reflexión.

Esta reflexión consolida lo que los entrevistados para este libro denominan el «grupo pequeño». Este grupo conformado por responsables políticos del proyecto e investigadores se venía reuniendo de manera irregular y según los requerimientos del proyecto, pero a partir

<sup>22</sup> NOTAS sobre pasar a la acción. Antecedentes del Programa GS. Diputación Foral.

de esta reflexión se consolida una dinámica de reuniones semanales que permiten dar velocidad a los procesos de reflexión y acción. Varios de los entrevistados subrayan la relevancia del proceso de aprendizaje realizado en el grupo pequeño en relación con la posterior creación de la nueva Dirección de Desarrollo Territorial.

Uno de los principales aprendizajes de este caso en relación con el modelo analítico propuesto en el libro es que los espacios de aprendizaje impulsados desde la política son de varios tipos y que no hay recetas sobre estos esquemas que trabajan sobre un grupo heterogéneo de personas en estructuras muy verticales y sectoriales. No es sencillo un planteo multidisciplinario cuando la cultura es otra. En este caso, se definieron dos espacios que responden a objetivos distintos:

- a) El espacio de aprendizaje (grupo grande)
- b) El espacio de diseño de políticas (grupo pequeño)

Es importante volver a aclarar que el proceso de elaboración de este caso para el libro ha coincidido en el tiempo con nuevas decisiones en el proyecto (Dirección de Desarrollo Territorial) que han incidido en nuevos cambios en estos espacios de aprendizaje. Sin embargo, al ser necesario establecer una fecha final del caso, se ha optado por cerrarlo en la fecha de realización de las entrevistas. Por ello, la Figura 1 muestra cómo en el caso se representan los distintos espacios de diálogo desde la formación<sup>23</sup>:

**Figura 5.1. Espacios de diálogo entre políticos e investigadores (Costamagna, P., 2012)**



La metodología de trabajo en estos espacios de aprendizaje concuerda en gran medida con el concepto de diálogo planteado en este trabajo, entre otras razones por una inspiración común en GS y este libro: la aproximación dialógica propuesta por Paulo Freire. En la última fase del proyecto (poco antes de realizar las entrevistas) a través de la Dirección de Desarrollo Territorial se crean nuevos espacios de diálogo tanto desde el proceso político como desde la formación o investigación. Éstos, a diferencia del proceso descrito anteriormente, se abren con los actores del territorio y se pueden entender como resultados de los diálogos contruidos dentro del gobierno como parte de la nueva gobernanza. Es por ello que su análisis, que como se señalaba anteriormente se centra en una fase incipiente, se ha incluido en la siguiente sección, dedicada a los cambios generados por GS.

<sup>23</sup> NOTAS sobre espacios de aprendizaje. Antecedentes del Programa GS. Diputación Foral

## Proceso de cambio generado por GS

En relación con el cambio generado en Guipuzkoa con este proyecto, las entrevistas realizadas muestran una diversidad de aproximaciones que responden tanto a las diferentes expectativas de los participantes en relación con el proyecto como a los distintos momentos del proceso en que cada uno de ellos participó, e incluso a su formación personal.

Uno de los elementos en los que hay coincidencia es que en la primera etapa, centrada en los conceptos del capital social y los valores, se constituyó, como fue expresado, un proceso de aprendizaje, sin llegar a una fase de intervención. Por ello, según las entrevistas realizadas a AA, XB, AAr y ML, el cambio generado se centra en tres ámbitos. El primero es en el gobierno, un cambio en la agenda política donde se puede plantear un programa de largo plazo y el gobierno no sale desgastado. El segundo parece menor, y es el de generación de expectativas entre los actores del territorio; pero éstas establecieron una interlocución fuerte (tanto a través de entrevistas personales como talleres) que generaron una base para diálogos. El tercero es la gestación de un método de trabajo que se traslada en acciones en la siguiente fase.

XB expresa que se intentó crear redes, otros tipos de relaciones institucionales; tuvo la pretensión de otro recorrido para las políticas, y esto fue incipiente pero importante. AA plantea que el proyecto no generó cambios pero sí creó expectativas en esta etapa, y AAr dijo que fue una semilla para un proceso diferente.

Según ML, un cambio importante, más vinculado a la segunda etapa, es el nuevo concepto de Desarrollo Territorial y la creación de la Dirección de Desarrollo Territorial bajo una lógica ligada a actores comarcales y donde «la herramienta principal está siendo la formación en reuniones con debates» (ML). A octubre del 2013 ya comienzan nuevos espacios de diálogo con esos actores comarcales.

En la línea de Miren Larrea, las entrevistas que retratan el proceso de cambio en la segunda legislatura muestran otros varios aspectos del cambio. Uno de ellos es la creación de espacios para la reflexión dentro del gobierno; esto no es habitual en la política pública y menos en momentos de crisis donde el día a día es muy fuerte. Podríamos señalar, siguiendo el esquema del modelo analítico, que se crearon dentro del proyecto de investigación espacios de diálogo desde la formación, que generaron espacios de diálogo y decisión en lo político.

Para IE, el proceso «sirvió para la reflexión, para un trabajo interno, hubo un evolución interna [siempre refiriéndose al equipo de Gobierno]» y dio sustento, entre otras cosas, a la apuesta a un cambio por parte de esta legislatura. Esta perspectiva la señala también AR.

Más tarde, los espacios de diálogo se abrieron a los actores del territorio, especialmente los actores comarcales. Son ejemplo de ello la «mesa intercomarcal» (en la que se reúnen miembros del gobierno con los presidentes y gerentes/directores de las agencias de desarrollo comarcal) y el proceso de formación de facilitadores, en el que los miembros del gobierno participan del proceso formativo de técnicos de agencias de desarrollo comarcal. El papel jugado por la investigación en cada caso permite etiquetar al primer espacio como espacio de diálogo creado desde la política, y al segundo como un espacio de diálogo creado desde la formación. Sin embargo, las entrevistas realizadas permiten entender ambos espacios como parte de un único proceso de desarrollo territorial. En estos momentos se pueden dibujar flujos distintos en la manera de relacionarse de parte del equipo de la DFG y los actores comarcales modificando un accionar instalado por años en parte de las relaciones multiniveles en el País Vasco.

En síntesis, podría argumentarse, en términos del modelo analítico presentado, que el cambio producido por GS se puede explicar luego del paso del tiempo como *la creación de*

*espacios de diálogo tanto dentro del gobierno como con actores comarcales, y los mismos se han creado tanto desde el proceso político como desde el proceso formativo (o en este caso, de IA). Uno de los elementos subrayados por varios entrevistados es el de la relevancia en todo el proceso de que los diálogos no fueran simplemente «hablar», sino que estuvieran orientados a la acción.*

La creación de la nueva dirección de desarrollo territorial y sus posteriores convenios de colaboración con las agencias de desarrollo comarcal pueden interpretarse como acciones que plantean un nuevo modo de entender el desarrollo territorial y que surgen vinculadas muy de cerca a los distintos espacios de diálogo generados en GS.

Entre las contribuciones de los entrevistados, se puede observar una línea común, pero también heterogeneidad de visiones. Por ejemplo, para UI, GS permitió trabajar la transversalidad dentro del gobierno y una nueva conexión con las comarcas donde se busca «ilusionar» a los actores y poder debatir una nueva arquitectura de gobernanza en relación con las comarcas.

Según JKA, el cambio lo da la referencia de con quién/quienes se hace la nueva gestión de gobierno y el cómo: redes con lo comarcal. Este entrevistado describió cómo ayudó GS en su gestión en el equipo del Diputado General. Para AL, reafirma la participación como concepto y para Francisco Alburquerque (FA) es un aporte al proceso de pacificación.

Asimismo, se plantearon cambios en el equipo de Investigación, se aprendió a trabajar IA en un proyecto grande en dimensiones, tiempo y recursos; a generar espacios de diálogos y procesos cogenerativos entre políticos y académicos. Se formó un verdadero equipo, según ML.

Los dos procesos críticos que plantea el modelo analítico son, por una parte, la incidencia de los procesos políticos en los procesos de formación (y de esa manera en la generación de capacidades para el desarrollo territorial) y, por otra, la incidencia de los procesos formativos en los procesos políticos (y, así, en la generación de capacidades para el desarrollo territorial). Por ello, en las dos siguientes secciones se profundiza en el papel y los cambios generados por GS desde estas dos perspectivas.

### ***El papel de los procesos políticos en el cambio generado por GS***

Hay dos momentos críticos para entender el papel de los procesos políticos en los cambios señalados. El primero es el momento de tomar la decisión de hacerlo en el primer período con los riesgos que esto suponía debido a que conllevaba un nivel de innovación según los esquemas más tradicionales de la política. Además, se asignaba una buena cantidad de recursos a temas con altos grados de intangibilidad. El segundo momento destacado es la decisión de continuarlo cuando se produce el cambio de legislatura y de gobierno.

Aunque en ambos momentos las circunstancias son distintas, el elemento que destaca como papel principal del proceso político es el de liderazgo. Iniciar y desarrollar un proceso de este tipo requiere un liderazgo fuerte. Sin embargo, las diferencias en el modo de ejercer este liderazgo en los dos momentos muestran que ese liderazgo puede tomar varias formas.

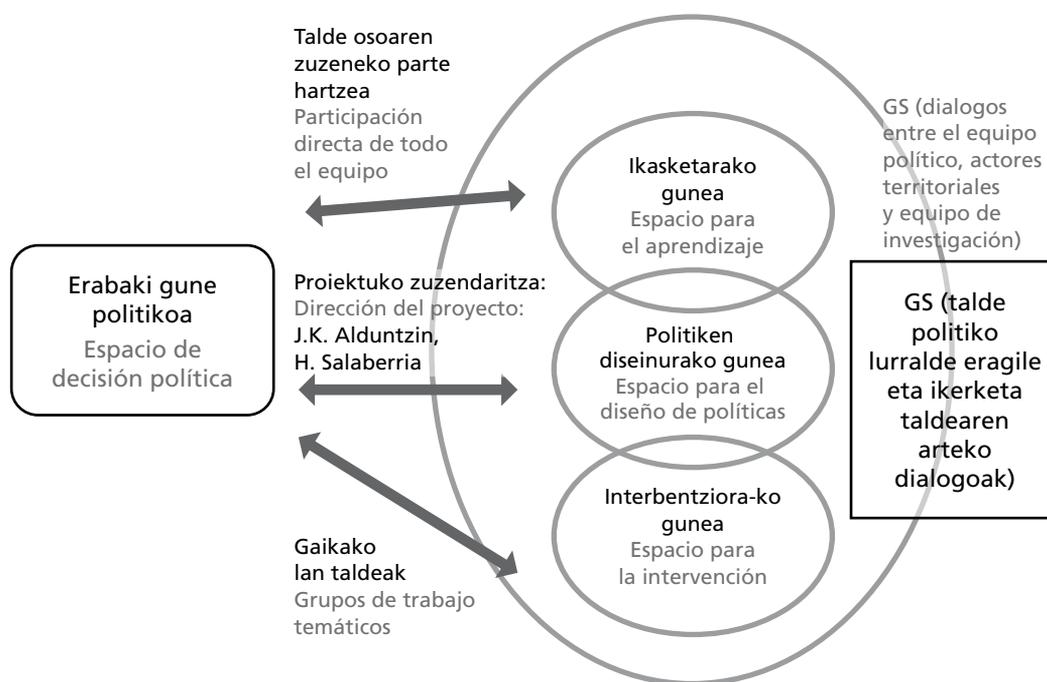
Está claro que hubo un liderazgo fuerte y muy personal del jefe de gabinete del diputado general en la primera etapa de puesta en marcha del proyecto. Tenía una visión fuerte de la relevancia del proyecto y la apuesta que el gobierno debía realizar. Este liderazgo personal fuerte compartía las decisiones en un círculo pequeño del gobierno del PNV-EA. El liderazgo en la segunda etapa de Bildu combinó la decisión del máximo responsable del proyecto, el jefe de gabinete del Diputado General, con una reflexión más grupal.

AA destaca, para la segunda etapa, el rol del jefe de gabinete IE, la decisión política para la implicancia del equipo de gobierno, la conciencia clara, la honradez intelectual y la voluntad política. Fue este actor quien acompañó la primera parte del nuevo gobierno, lideró los primeros cambios y los primeros espacios de formación.

Se van armando equipos con roles, con líderes que intentan sacar un tiempo para la reflexión. Estas personas trabajan para hacer que las cosas ocurran. El equipo de investigación junto a ellos crea espacios y trae también ideas al debate dentro de un proceso de reflexión-acción-reflexión. La segunda legislatura, por tener más tiempo, discute más el proceso de formación vinculándolo con el proceso político. Aun así, JKA plantea que el gobierno se dedica más a la acción que a aprender.

Otro rol del gobierno es la toma de decisiones. Este proceso se desmarca claramente de los espacios de reflexión compartidos con los investigadores. Los espacios de reflexión y aprendizaje no son espacios de decisión. Sin embargo, sólo si el equipo acompaña los procesos de reflexión con decisiones puede pasarse a la acción y sólo desde la acción puede darse continuidad a los procesos de reflexión y aprendizaje sobre las nuevas acciones. La delimitación de los espacios de decisión política fuera del proceso de investigación-acción de GS queda clara en la Figura 2, discutida por políticos e investigadores y aceptada como esquema de trabajo el 15 de enero de 2013<sup>24</sup>.

**Figura 5.2. Delimitación de espacios de decisión política**



<sup>24</sup> Power Point reunión enero 2013 «Espacio decisión política». Antecedentes Programa GS.

La clara separación de los procesos de reflexión y decisión por una parte, y la vinculación de la reflexión a la acción del gobierno por otra es un equilibrio difícil, pero que permitió en el caso generar dinámicas de aprendizaje en el largo plazo y también que la política sea quien determine los pasos a seguir. Esta es una de las principales conclusiones en torno a cómo interactúan en este caso los distintos elementos del modelo analítico planteado en este libro.

A continuación se presentan algunas de las aportaciones de los entrevistados que permiten ilustrar estos argumentos.

HS dijo que hubo una decisión importante: separar la reflexión del grupo pequeño con el grupo grande; el primero debía llegar a la práctica, la dirección de DT es el resultado de ese proceso. HS plantea liderazgos hacia adelante para los próximos meses: si se retoma bien el proceso luego de los cambios puede haber una muy buena combinación DT, práctica y reflexión. El papel de la política fue intentar levantar la mirada, saltar el día a día.

JKA plantea que hay que poner dedicación personal y aparece el tema de la militancia. Es difícil llevar adelante estos procesos si no hay un convencimiento y una militancia para el cambio.

En la segunda legislatura, es importante mencionar que el equipo de IA creó espacios de reflexión, se separó de la decisión política e hizo aportaciones sobre lo que escuchaba y tuvo respeto por el día a día pero sosteniendo el proceso con constancia. Eso se profundiza en el próximo apartado.

### *¿Cómo contribuyó el proceso de IA a esos cambios?*

Tal y como se ha señalado anteriormente, la aproximación a la formación de GS, sobre todo en la segunda etapa, se representa en gran medida en la cercanía que el proyecto tiene al diálogo, inspirada por la IA.

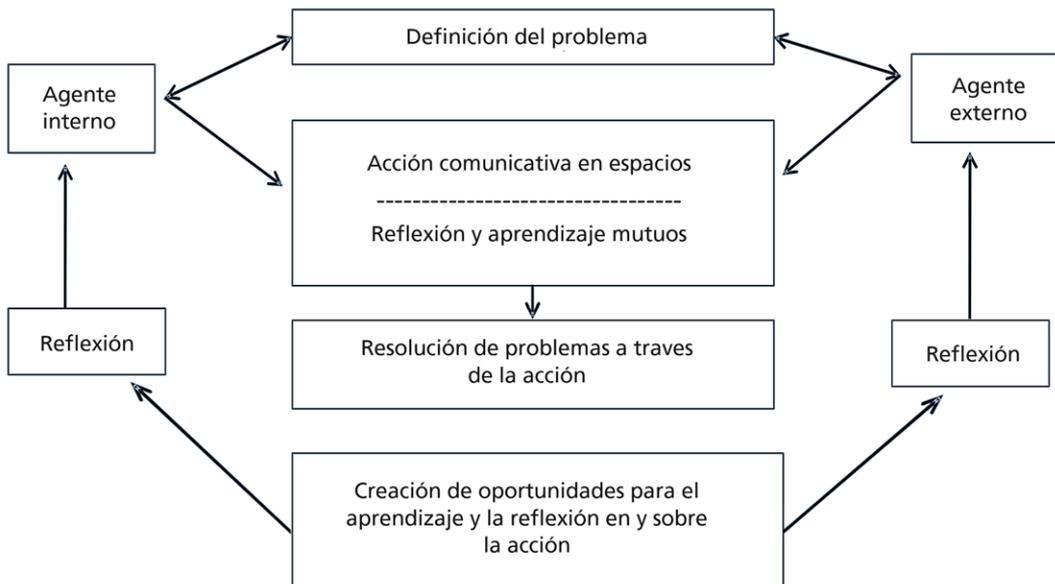
Las bases se gestan en la etapa de la primera legislatura, donde hay distintas perspectivas sobre lo metodológico que no son coincidentes, y queda plasmada por las afirmaciones de XB cuando planteaba que existió «un aprendizaje clave sobre la dinámica de los procesos» y —se puede agregar— la necesidad de los diálogos.

Luego, la reflexión general y sobre todo la práctica de la segunda etapa apuntan a que los espacios de diálogo desde la formación fueron importantes en la generación de confianza y permitieron salir del día a día a identificar problemas como primeros cambios. Esta cualidad de los espacios de diálogo planteados desde la investigación se convierte en importante cuando se contrasta con la agenda diaria del político como uno de los mayores enemigos de los cambios a largo plazo. Esto se ve reflejado en las respuestas que plantean en las entrevistas varios de los políticos que participaron en el proceso.

JK hace un planteo muy concreto sobre el aporte de la IA a los cambios desde una facilitación, «resistencia light, suave, más persistencia», y menciona que tiene conexión con que parte del equipo es vasco. Además menciona que, en la transición, el equipo de IA fue transparente y permitió que Bildu reflexione sobre el proyecto. AA planteó el tema de la generosidad y capacidad de adaptación del equipo académico, que se suma a lo de AArr (equipo de investigación) que expresa el cómo: ellos (el equipo político) definen el proceso que se iba a hacer y nosotros hacemos todo para que funcione la reflexión.

Los espacios desde la IA tuvieron ya desde la primera legislatura el modelo cogenerativo de Greenwood y Levin (2007) como inspiración. Se presenta este esquema a continuación, de nuevo no como aportación teórica, sino como evidencia de cómo los investigadores planteaban a cada político o grupo de políticos que se incorporaban al proceso cómo era el esquema de trabajo conjunto (Figura 3).

**Figura 5.3. Modelo cogenerativo**



Fuente: Greenwood y Levin 2007

Esta figura permitía discutir desde el principio la diferencia entre los roles que los políticos y los investigadores jugaban en el proceso. Los políticos eran los «dueños del problema» (problem owners, según los autores del modelo). Los investigadores contribuían al proceso de reflexión de los políticos con conceptos, marcos, casos, reflexiones, etc., que permitían tomar distancia del problema concreto y discutirlo desde un ángulo distinto al del día a día. De esta manera, mediante el proceso de diálogo se iban perfilando nuevos conceptos y marcos adaptados al reto real del equipo político. En ese momento la reflexión se sacaba del proceso de IA y pasaba al espacio de decisión política citado anteriormente, en el que los investigadores estaban ausentes. Sólo tras la decisión y la acción el tema volvía a la agenda del proceso de reflexión para extraer las lecciones y aprendizajes sobre los que el equipo político y de investigación reflexionaban, primero por su cuenta y posteriormente de manera conjunta, reiniciando un ciclo de reflexión sobre la acción.

El funcionamiento de este esquema como método de trabajo queda reflejado en las respuestas de uno de los políticos a las preguntas de la entrevista. Para JKA fue importante la idea de proceso circular que se instala en algunos ámbitos: reflexión, política, reflexión, política, el círculo hace andar: capacidad de reflexión —acción—.

En cuanto a la metodología, en este caso es IA. De cara a la interpretación del modelo analítico propuesto en este libro, el caso de GS muestra que la IA puede ser una aproximación posible a la interacción entre los procesos políticos y de formación. Contribuciones relevantes en el ámbito de la IA como las de Freire (1992) sobre el diálogo, las de Greenwood y Levin (2007) con el modelo cogenerativo o Gustavsen con el de diálogo democrático (1992) anteriormente citado constituyen un marco útil para dar forma a esta interacción.

Son muchas las contribuciones de los entrevistados del equipo de gobierno que permiten dar cuerpo a este argumento. Según AA, «ML [del equipo de investigación], en el principio de la segunda etapa va como un gigante». XB plantea que «los espacio de aprendizajes y reflexión son muy buenos». UI que «los dibujos que hacen los investigadores facilitan

el diálogo y el entendimiento». JKA dice que «ayudaron a derribar barreras, la gente que no viene a los espacios y no conoce es a la que más le cuesta entender y sumarse al proceso» y agrega que necesitó una tarde larga para empezar a entender GS. PU plantea que los foros y las reflexiones compartidas ayudan a generar confianza, derribar intereses, son experiencias de compartir. HS dijo: «En estos espacios es donde se comienza a entender, aun cuando traigan cosas en sus mochilas». PG marcó el aporte de la IA a la política planteando que fue el equipo de investigación el que fue acercando el debate político con la realidad, «la academia ayuda a construir escenarios», y continuó: «El proyecto demuestra que se puede hacer cosas de una manera diferente», aunque para él es más una combinación de experiencias anteriores y actuales y plantea que es un aprendizaje esto de involucrarse en los procesos, y para eso Orkestra se la puso fácil: «Ayuda a recapacitar y reflexionar y también les pone las cosas más fácil en términos de gestión». IE: «El proceso ayudó al grupo de gobierno para relacionar lo ideológico con la práctica, aunque se tiene que expandir más al conjunto del equipo de gobierno». Agrega en otro momento que «sirvió la formación para aquellos que estaban en el tema» aunque sostiene que «hay que seguir con el trabajo formativo».

También es importante, según los entrevistados, cómo el proceso ha mantenido actitudes abiertas, de trabajo colectivo y con acciones que fortalecían la confianza del equipo.

Para FA, miembro del equipo de investigación, su proceso de aprendizaje fue que cada escenario requiere un análisis previo y «parte del equipo investigador hacía el aterrizaje (de los que llegábamos de afuera) y eso fue importante, un puente en los diálogos con los actores». Agregó que se vio como «un aliado en la búsqueda de la conexión ideológica, y eso fue importante».

### ***Capacidades generadas en el proceso***

La pregunta sobre la creación de capacidades fue una de las cuestiones que resultó más difícil de responder para los entrevistados. Se refuerza de esta manera una de las apuestas realizadas en este libro por buscar conceptos de capacidades que puedan ayudar en el desarrollo del desarrollo territorial.

En las respuestas de los entrevistados se puede constatar que el proceso se ha desarrollado, sobre todo, como un proceso de diálogo entre gobierno e investigadores; ésta es una nueva capacidad en el territorio. Asimismo, al final de cada una de las etapas se han iniciado procesos de interacción con los actores del territorio, pero ninguno de estos procesos está suficientemente madurado a la hora de realizar este estudio de caso como para expresar la existencia de capacidades colectivas desarrolladas. Aun así, es importante señalar que esas capacidades aparecen con el objetivo de integrar en su desarrollo a otros actores del territorio y, por lo tanto, sirven para entender cuáles son las capacidades que en el futuro se quieren generar en Gipuzkoa.

En ambas etapas hay una construcción de trabajo en equipo. XB plantea un salto con la creación de la coordinación académica para trabajar más en equipo, y todos los entrevistados del gobierno de Bildu hacen hincapié en las dinámicas alcanzadas junto a los investigadores, y viceversa. Además mencionan el intento de pasar de lo ideológico a la acción que el equipo de gobierno reclama y construye. JK habla de utilizar conceptos para la toma de decisiones.

Otra capacidad que se está construyendo en la segunda etapa se podría sintetizar como la capacidad de crear estrategias con los actores. Esta capacidad se materializa sobre todo de la mano de la nueva Dirección de Desarrollo Territorial.

Contrastando las respuestas de los políticos y los investigadores, también encontramos matices que permiten plantearse una pregunta respecto al futuro del proyecto. Se utiliza

para ello parte de la respuesta planteada anteriormente por un político cuando dice: «Hemos generado capacidad para buscar intereses comunes con los actores del territorio». Y la de un investigador (entrevistado) que señala: «Hemos generado la capacidad de utilizar conceptos para la toma de decisiones». Ambas respuestas son parte del mismo proceso, pero una enfatiza sobre todo el diálogo del gobierno con los actores, de la mano del proceso político. La otra enfatiza el proceso de aprendizaje, integrando continuamente nuevos conceptos que permiten avanzar en los procesos de decisión. Son dos elementos que no necesariamente requieren ir de la mano. Tanto el modelo analítico de este libro como la aproximación a la IA de GS señalan el potencial de que lo hagan. Apuntan a que la interacción entre los procesos desde lo político y desde la formación se fortalece y favorece el desarrollo territorial.

Sin embargo, si estas dos afirmaciones no se complementaran podrían volver a separarse los espacios de diálogo desde lo político y los espacios de diálogo desde la formación, perdiendo el círculo virtuoso que el modelo analítico describe y la IA busca. La frase que sintetiza las dos perspectivas de los entrevistados planteados anteriormente podría ser: «Hemos generado capacidad para buscar intereses comunes con los actores del territorio utilizando nuevos conceptos para la toma de decisiones».

Una de las reflexiones finales sobre el desarrollo de capacidades es que su creación no se circunscribe estrictamente al proyecto. Al menos dos de los políticos entrevistados que actualmente no están en funciones en la Diputación Foral señalan que lo aprendido puede ser útil en sus nuevas funciones políticas. En concreto, uno de ellos afirmó que ya lo estaba aplicando y otro reflexionó sobre el potencial de hacerlo. Lo mismo se verifica en investigadores que están utilizando aprendizajes en otras prácticas. Ello muestra que a veces los cambios de legislatura, gobiernos o incluso los cambios de equipos dentro de un mismo gobierno dificultan llevar a la práctica las capacidades desarrolladas por personas concretas en el proceso. Sin embargo, estas personas, si el aprendizaje fue real, llevan esta capacidad a otros contextos y la ponen en práctica allí. Este es un elemento importante a la hora de entender que las capacidades colectivas se desarrollan en el territorio, pero no siempre dentro del programa o proyecto en que se gestan. Esta, lejos de ser una ineficiencia del proyecto, es una de las virtudes de este tipo de procesos para generar capacidades en el territorio.

### *Influencias teóricas externas del proceso*

En relación con las respuestas de los políticos, se vuelven a distinguir la etapa correspondiente a la primera legislatura y a la segunda. La reflexión parte de las respuestas recibidas por parte de los actores políticos.

En la primera cabe destacar que la propuesta del proyecto ha sido señalada por muchos de los entrevistados como una apuesta del jefe de gabinete del Diputado General que tuvo un liderazgo fuerte durante toda esta fase inicial. Es por ello que las influencias teóricas se centran en las planteadas por esta persona para esta etapa, y son la doctrina social de la Iglesia, el nacionalismo (comunitarista-republicano) y la visión sociológica más la fenomenología que mira la cultura, los valores, el compartimiento social.

Los entrevistados que hablan desde la política en la segunda etapa no hablan de influencias teóricas externas que lleguen de fuera del País Vasco sino que, sobre todo, ponen el énfasis en las experiencias vividas tanto a nivel individual como colectivo como fuente de inspiración para el proceso. Para este segundo grupo, que el hecho de haber trabajado en lo local parece un elemento clave. El equipo de gobierno de Bildu le otorga un rol al equipo de investigación como influencia en la dinámica del proceso.

Hay un entrevistado que deja una reflexión interesante cuando plantea que hay que traer apertura para aprender: «Hay dos tipos de personas, los que quieren y los que no quieren

aprender». Fue insistente en la idea de que todos tienen capacidades pero se pregunta sobre la voluntad de cambiar.

### *La identidad cultural en las cuales se asienta este cambio*

Las respuestas presentadas en el apartado anterior como influencias teóricas externas de la primera de las fases dibujan también un marco sobre algunas de las influencias identitarias y culturales en las que se asienta el proyecto. La gestación del proyecto es la interpretación de que procesos como el cooperativismo, las ikastolas, la solidaridad vasca como capital social son valores que el territorio está perdiendo. Este elemento, que es importante preservar, es lo que impulsa la definición de GS en primera instancia.

A la hora de analizar la transición de una legislatura a otra del proyecto analizamos si las posiciones ideológicas de ambos gobiernos han influido en el proyecto y cómo. Uno de los primeros elementos señalados prácticamente por todos los entrevistados que han participado en la segunda etapa del proceso es la transición desde el concepto de competitividad al concepto de desarrollo territorial. El argumento principal para transitar de un planteamiento a otro es el de trabajar una mirada del desarrollo que dé mayor margen a otros elementos como los sociales, institucionales y medioambientales.

Además de este cambio inicial, la segunda etapa presenta varios elementos de componente ideológico y quedan reflejados cuando el jefe de gabinete que retoma el proyecto al inicio de la segunda legislatura señala que las bases del proyecto son tres<sup>25</sup>:

- a) El proyecto está orientado a la acción
- b) Es un proyecto participativo
- c) Integra el nivel comarcal

La orientación a la acción es una constante en ambas fases del proyecto y puede vincularse a la necesidad de ambos gobiernos de mostrar resultados tangibles en proyectos que inicialmente pueden interpretarse como arriesgados de cara a la sociedad al incidir en elementos altamente intangibles.

Sin embargo, la participación y la integración del nivel comarcal son elementos que emergen fuerte en el pensar de la etapa de la segunda legislatura. Preguntados directamente sobre si estos elementos plantean diferencias profundas en lo ideológico entre ambos gobiernos que lideran el proyecto durante las dos legislaturas, las respuestas recibidas coinciden en gran medida en señalar que ni la participación ni el nivel comarcal son en principio contradictorias con los planteamientos del primer gobierno. Sin embargo, se perciben diferencias importantes a la hora de priorizar, por parte de los dos gobiernos, la participación de los actores territoriales y el papel de las comarcas en Gipuzkoa por un lado, y un debate más macro sobre el capital social por otro.

Se destaca en el equipo que gestiona el proceso en la segunda etapa el perfil de estos políticos, mayoritariamente con experiencia a nivel municipal. Varios de ellos mencionaron que su apuesta por cambiar la forma en que la Diputación se relaciona con las comarcas proviene de su experiencia a nivel municipal. Además, en el gobierno actual señalan que se sobreentiende el tema de la militancia para el cambio.

Por el lado del equipo de investigación y con base en el planteamiento realizado por Freire (1992), que argumenta la imposibilidad de ser neutral, uno de los investigadores entrevistados, ML, plantea el carácter político en parte del rol del investigador. Este rol, tal y como

---

<sup>25</sup> Notas sobre tres elementos. Antecedentes del Programa GS. Diputación Foral.

se argumentó en apartados anteriores, no implica la participación de los investigadores en los espacios de decisión. Sin embargo, tanto la metodología de trabajo que se aporta como los conceptos que se plantean para el debate marcan el proceso, y lo marcan respondiendo a un posicionamiento político/ideológico de los investigadores. En este sentido, la IA no se plantea aquí como una metodología neutral. Responde a principios de democracia, participación y generación de cambio a través del aprendizaje conjunto, que proponen una dirección concreta de cambio en la sociedad.

Finalmente, en relación con el modelo analítico planteado en el libro, las entrevistas y los documentos del proyecto muestran que la identidad cultural es muy importante a la hora de entender por qué los proyectos se plantean de una manera u otra.

El Desarrollo Territorial no está relacionado simplemente a la eficiencia de las políticas, sino al modelo de sociedad que se quiere construir, y las diferencias en la apreciación de este modelo marcan diferencias en las políticas concretas. Una reflexión final en este sentido es que muchos de los marcos analíticos que han caracterizado el debate sobre desarrollo económico territorial —tales como los sistemas regionales de innovación, la triple hélice, las regiones que aprenden, etc.— dejan el plano identitario y cultural fuera del marco analítico. Es por ello que su incorporación en el marco analítico de este trabajo pretende ser una contribución a los modelos que tratan de señalar aspectos a tener en cuenta en la definición de políticas para el desarrollo territorial.

### ***La facilitación del proceso***

La facilitación del proceso es muy visible en GS. A la hora de analizar el papel tanto del proceso político como del proceso de formación/IA se han señalado algunos elementos que dejaban claro que los espacios de diálogo desde la política se facilitaron por parte de actores políticos que generaron la complicidad de otros políticos hacia el proceso. Los espacios desde la formación se facilitaron también por parte de miembros del equipo de investigación. Sin embargo, tal y como se ha señalado anteriormente, la mera existencia de espacios de diálogo tanto desde la política como desde la formación no garantiza que el proceso prospere si no se da la colaboración entre los facilitadores políticos y de investigación del proceso. Esa colaboración se gestó de manera informal en la primera legislatura y se formalizó en lo que se ha denominado «grupo pequeño» o espacio para el diseño de políticas en la segunda legislatura, y también en lógicas informales que siempre sobreviven. Una de las claves para entender estos espacios ha sido la generación de confianza entre políticos e investigadores rescatada por la mayoría de los entrevistados.

Asimismo, de las vivencias y las respuestas del trabajo de campo emergen distintos tipos de facilitación. Por ejemplo, volvemos a citar a AA, funcionario de la Diputación, cuando describió que sus «atribuciones eran tipo acordeón, dialogar, hacer interlocución, contemplar». O mencionamos a ML, de quien la mayoría de los actores recalcan su nivel de compromiso y diálogo: a través de ella se atribuye al equipo de Orkestra paciencia, esfuerzo, argumentación, reflexión para llevar adelante una gobernanza compleja. También para la política, el liderazgo de XB para lanzarlo o el de IE para trabajar la transición entre etapas con diálogo y mirada estratégica y honradez intelectual.

### **Conclusiones y principales aprendizajes**

El caso de GS muestra el aporte del modelo analítico para mejorar la comprensión de estos procesos. Y no sólo eso: aquí se observa, además, cómo es posible generar dinámicas y

capacidades como las descritas por ese modelo analítico partiendo desde un proyecto político. Es un camino para levantar las restricciones presentes en la mayoría de los territorios.

Asimismo, nos permite incorporar la relación de la IA con los espacios de formación y los espacios políticos en el Desarrollo Territorial. Esa relación nos plantea también la complejidad de separar el origen de los resultados, como se hizo en los procesos de formación-acción del caso Rafaela, ya que se convierte en un proceso muy integrado.

En todo momento del proyecto, la lógica utilizada para trabajar es la del diálogo como elemento de cambio tanto dentro del gobierno como con actores comarcales. Esos espacios de diálogo se han creado tanto desde el proceso político como desde el proceso formativo.

Aparece en forma clara que, sin dejar de lado la necesidad de tener resultados de corto plazo, todo es un proceso de aprendizajes y que, además, cada etapa tiene su particularidad.

También hay que marcar el tema de los liderazgos como elemento necesario, y cómo se relacionan con la formación de equipos de investigadores y políticos que fueron claves en el proceso. A los liderazgos se debe agregar el tema de la facilitación (aunque muchas veces son parte del mismo análisis).

Un dato a resaltar es que, en todo el período, no hubo preocupación explícita de la política sobre el equilibrio de poder entre investigador y político de quienes participaron en GS, pero sí se rescató como valor el respeto a la toma de decisiones políticas, y aquí hay una clave en la facilitación del proceso. El rol del gobierno es la toma de decisiones, y en este proceso se desmarcan de los espacios de reflexión compartidos con los investigadores. Los espacios de reflexión y aprendizaje no son espacios de decisión. Sin embargo, sólo si el equipo acompaña los procesos de reflexión con decisiones puede pasarse a la acción, y sólo desde la acción puede darse continuidad a los procesos de reflexión y aprendizaje sobre las nuevas acciones.

Otra de las cuestiones para resaltar es que los marcos culturales e ideológicos influyen, tanto los de la política como los del grupo de investigación. Hay bases identitarias comunes que le dan una impronta particular y, sobre esa base, se distinguen caminos ligados a maneras de pensar el desarrollo. Es importante señalar también que aun en los grupos con mayor homogeneidad ideológica hay diferencias por improntas personales. Sobre esto último, emerge de las entrevistas que la heterogeneidad en interpretación y conocimiento del programa no depende sólo del momento de incorporación y de la formación individual: depende también del lugar que se ocupaba dentro del equipo. En definitiva, esto suma para sostener la idea de lo alejado que está el Desarrollo Territorial de las recetas y los instrumentos que uniforman las intervenciones.

Sobre el proceso, hay otras varias conclusiones: la confianza como un valor clave; la necesidad de pasar a la acción para legitimar lo actuado; la dificultad siempre presente de un conflicto histórico de las políticas públicas: la reflexión/acción versus el día a día. Hay que resaltar que un conjunto de entrevistados del segundo grupo coinciden en la necesidad de comunicar mejor internamente para que el conjunto del gobierno entienda el proceso, porque claramente dentro del equipo (y de cualquier equipo) hay ritmos diferentes.

Otra conclusión interesante es la diferencia que se nota entre quienes viven el proceso y la manera de sentirlo y explicarlo, ya que si uno no lo vive es difícil explicarlo, y cuando se cuenta parece que todo es teoría. Siempre está presente en este tipo de programas la preocupación por no pasarse de teórico sin saber cuál es el verdadero equilibrio con la práctica.

En las entrevistas no se profundiza en las capacidades pero sí hay evidencias de qué cosas que no se podían hacer ahora sí se hacen. Se construye un discurso explícito, se habla de la necesidad de formación y hay nuevas acciones; entonces, hay nuevas capacidades.

Asimismo, fuera de GS se van generando espacios donde se van introduciendo criterios reflexionados durante este proceso; es como que algunas ideas y prácticas se llevan hacia otras organizaciones, espacios, formaciones que no estaban dentro de los objetivos del programa, pero aparece gente que va adoptando el enfoque y multiplicando.



## Capítulo 6

# Casos de Estudio: Reconquista y Cusco

En este capítulo se trabaja sobre dos nuevos casos: Reconquista (Argentina) y Cusco (Perú) continuando la búsqueda de características que definen la interacción entre procesos políticos y formativos para el desarrollo territorial. En relación al capítulo anterior referido a Gipuzkoa Sarean, la impronta de estos procesos es que el impulso lo da la formación, y desde ahí, es de donde se analizan los cambios en el territorio. En ambos casos se utiliza el marco conceptual para interpretar lo ocurrido en cada uno de los contextos pero coinciden en un inicio centrado en espacios formativos, en principio, más tradicionales.

Si bien son esquemas más sencillos, se mantiene el análisis de cómo se gestaron los procesos, cuáles fueron los cambios generados desde la formación, que espacios de diálogos se crearon, que capacidades, entre otros elementos del modelo analítico.

### **Caso Reconquista (Argentina)**

#### *Introducción*

La realización de este caso es el resultado de la lectura de material secundario y del trabajo de campo con entrevistas realizadas a un grupo de personas involucradas en el proceso de creación y puesta en marcha de la Diplomatura de Desarrollo Local en Reconquista, Santa Fe, Argentina (formalmente llamado Programa de Formación en Desarrollo Local y Empleo dentro del Programa de Fortalecimiento de Capacidades Locales).

Reconquista es una ciudad ubicada al norte de la provincia de Santa Fe, Argentina; se encuentra a 350 km de la capital provincial, Santa Fe, y según el censo 2010 cuenta con 70.549 habitantes. Su economía está constituida por la agricultura, la ganadería y diversas instalaciones industriales; los principales cultivos en la microrregión son caña de azúcar, algodón, girasol, lino y maíz. La actividad ganadera es extensiva, las principales razas son la Hereford y la Aberdeen Angus. La actividad industrial es variada, con presencia de grandes empresas en el sector de aceite y frigorífico. Desde el punto de vista de la logística del transporte, es importante para su región ya que cuenta con puerto sobre el Río Paraná.

Las entrevistas presenciales fueron realizadas entre el 7 y el 9 de agosto del 2013 y hubo conversaciones posteriores por Skype para nuevas consultas. Una vez realizadas las entrevistas, emergió con fuerza la relevancia del papel jugado por dos actores, Daniel Frana y Va-

nessa Soto. Para poder profundizar más en ese aspecto, se volvió a entrevistar a estas dos personas, en este caso diseñando la nueva entrevista en base a metodologías correspondientes a la historia de vida y métodos biográficos.

Una de las especificidades de este caso, es que, el impulso fuerte del proceso lo da la formación pero es interesante también observar cómo, con el correr del tiempo, el proceso formativo se convierte en una referencia de decisiones políticas; es un caso en el que el proceso se fortalece desde el ámbito de la formación para incidir posteriormente en el ámbito político.

La Diplomatura se inicia el 19 de octubre de 2007 y termina el 18 de julio de 2008. Como metodología (Programa de desarrollo de capacidades institucionales, 2007) propuso «un programa de formación teórico práctica en el que los cursantes desarrollen los temas, con un proceso de integración a la realidad local, aplicando los conocimientos a casos y situaciones del territorio. Además, se alentará la realización de trabajos de aplicación entre jornadas, favoreciendo el proceso de aprendizaje vivencial, y la interrelación de los participantes entre sí de manera de lograr experimentar el trabajo en equipo y el intercambio de experiencias». Se incluyeron en el programa dos momentos en cada jornada que permitieran establecer la reflexión sobre la interrelación de los temas que se abordaban, y luego la integración de los cursantes, el intercambio de opiniones y experiencias.

Se solicitaba a los docentes que incluyeran, dentro de los contenidos curriculares, actividades prácticas de aplicación de los conceptos a partir de análisis de casos, investigación de experiencias, elaboración de proyectos y otras actividades posibles de desarrollar entre una jornada y la siguiente para aumentar la vinculación con el territorio.

El tema mencionado en el párrafo anterior más la carga sobre el tema de diseño de proyectos con sesgo a los programas pertenecientes al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (que luego ampliaremos) son, entre otros, elementos de relevancia de este diseño en relación con el potencial de la formación para incidir en los procesos políticos.

Los principales conceptos dictados en los módulos (Programa completo en Anexo 7) del curso fueron:

- Primera materia: *Conceptos de Desarrollo Local y de Desarrollo Económico Local. Herramientas de gestión del DEL* que contenía una primera parte introductoria con la evolución conceptual, la organización para el desarrollo local, las articulaciones institucionales; sociedad local y actores sociales. Esta parte tenía la intención de debatir un enfoque participativo con fuerte incidencia de los recursos endógenos y la construcción de entramados institucionales fuertes, entre otros elementos teóricos. Una segunda parte se focalizaba en las herramientas, donde se introdujo tanto temas de liderazgos, negociación y solución de conflictos, como otra parte con temas más colectivos o territoriales como la participación ciudadana, la planificación estratégica y herramientas de promoción económica. Estos contenidos pretendían dar insumos prácticos para el enfoque, empezar a ver el «cómo» se podían llevar adelante estas ideas. Los entrevistados rescatan esta segunda parte, valoran el aporte para sus prácticas y no sólo desde la puesta en marcha de acciones políticas sino también desde el punto de vista de nuevas habilidades personales con fuertes vínculos a la incorporación del diálogo en las relaciones con los diversos actores.
- La segunda materia fue *Conocimiento del territorio local. Evolución histórica, política, institucional y económica*. Estos momentos estaban orientados a reconocer el territorio y buscar también el marco histórico y hacer una reflexión de proceso. También fue pensado para tener mejor interpretación e información que permita tomar mejores decisiones construyendo mapas institucionales o buscando los principales problemas.

- Otra materia fue *Gestión pública local: caracterización de las organizaciones públicas (municipalidades). Procesos de mejora*. Lo distintivo fue que a los temas de gestión de política pública se anexaron horas sobre gestión del cambio, trabajo en equipo y animación de procesos participativos y comunitarios, más procesos de calidad y mejora continua. Estos temas están vinculados a una idea del municipio como animador de procesos, a la necesidad de cambiar la gestión pública tradicional y a la aparición de gente con capacidades para hacerlo.
- Una cuarta materia *sobre Formulación y evaluación de proyectos productivos y de entramados productivos* que comenzaba con el fortalecimiento de los entramados productivos en el marco de la estrategia de intervención territorial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y la lógica que utilizaban para los proyectos productivos. A ésta le seguía *Relevamiento de demandas, diseño y formulación de proyecto de Formación Profesional*, tema clave para el Ministerio, y una última materia como parte de este bloque denominada *Políticas y Herramientas del MTEySS para la promoción del Empleo* con la presentación del Plan Integral Más y Mejor Trabajo y una descripción de las herramientas de promoción del empleo del Ministerio. Todo el bloque tenía mucha relación con los proyectos que se presentarían luego de terminado el diplomado, con la puesta en marcha de la unidad de proyectos determinando una parte de la futura actuación del territorio. Es una clara influencia del Ministerio sobre las políticas del territorio.
- Para el cierre de la Diplomatura se trabajó con la *Integración de conceptos y aplicación en proyectos y actividades en el territorio*, vinculado a lo que en forma incipiente se gestaba, como una manera de formar en territorio desde la praxis, y que fue denominado en el Documento de Análisis de los procesos de capacitación en Desarrollo Territorial en Argentina como Capacitaciones en Territorio donde «se hace mayor hincapié en fortalecer la colaboración e interacción entre actores locales para la definición de acciones colaborativas y promover el intercambio de conocimiento entre docentes y alumnos que contribuya al fortalecimiento de los proyectos de desarrollo territorial en marcha en cada territorio» (Orkestra, Agderforskning y ConectaDEL, 2012).

## **Análisis y contraste del modelo analítico. Etapas del Caso**

### *Gestación, diseño y ejecución del proceso de Formación*

La ciudad de Reconquista había puesto en marcha en 2004/2005 un proceso de planificación estratégica liderado por la municipalidad de Reconquista, cuyo intendente era, en ese momento, Hugo Morzán del Partido Justicialista. El Plan Estratégico fue definido como «una herramienta de planificación de la ciudad que permite cimentar las bases de una sociedad futura, construida en el presente, con la voluntad de ejercitar la anticipación como herramienta de formulación, implementación y acción de caminos que pretenden diseñar el modelo de sociedad que se pretende» (página web Municipalidad de Reconquista). En el incipiente plan colaboraba como consultor Daniel Frana, y participaba quien luego sería el sucesor de Morzán en la intendencia, Jacinto Esperanza de la Unión Cívica Radical, principal partido de la oposición en ese momento. El Plan iba generando talleres, asambleas y elaboración de diagnósticos donde se fueron construyendo la misión, la visión y los primeros diálogos con respecto a temas de más largo plazo para el territorio y fue importante en los primeros pasos ya que se constituyó como un espacio de encuentro.

También es importante destacar la Asociación para el Desarrollo Regional (ADR)<sup>26</sup> con funciones y acciones en el ámbito productivo de la Microrregión, que tendría una importante labor a la hora de la convocatoria y los primeros pasos del Curso. Tenía trayectoria en el ámbito de los proyectos productivos y una extensa relación con las autoridades políticas de diversas ciudades y comunas que son parte de la conducción del organismo.

Asimismo, en el año 2007 la ciudad recibía una asistencia técnica territorial del Programa AREA (Apoyo para la reactivación del empleo en la Argentina), un programa con financiamiento de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en alianza con el Ministerio de Trabajo del gobierno argentino, que trabajaba en asistencia a municipios y comunas en temas de DEL y empleo. Sus acciones más importantes eran fortalecer áreas municipales de empleo, relacionarlas con las pymes, construir observatorios sobre empleo, vincular oferta con demanda laboral, entre otras. En el equipo estaba Daniel Frana, y el mismo Ministerio de Trabajo (MTEySS) con un acompañamiento en el territorio de la Gerencia Regional Santa Fe del Ministerio.

Estas acciones e instituciones, según Daniel Frana, en sintonía con muchos de los entrevistados, «coincidían en la necesidad de la formación; en el ámbito del Plan Estratégico se debatía el tema, el Intendente de Reconquista en varias conversaciones sobre el futuro de la región visualizaba la necesidad de formar personas en temas de desarrollo local, el Programa AREA también fomentó el proceso y la ADR tenía trayectoria y algo de experiencia en el tema».

A partir de todos estos encuentros, se propuso (desde el Programa ÁREA en coordinación con el Municipio) a la Gerencia Regional Santa Fe y a la responsable de este tema del MTEySS (María Fermín) la posibilidad de llevar adelante una formación. El Ministerio planteó que tenía el instrumento con formato de curso que podía financiar.

Estos elementos podrían empujarnos a tomar el caso como impulsado desde la política, pero la lectura del autor es que en muchos lugares hay iniciativas de formación desde la política y que la potenciación se realiza cuando lo formativo cataliza y le da dinámica al proceso. En este sentido, la formación en Reconquista capta los diálogos que se venían llevando a cabo, aglutina gente, fortalece los encuentros e impulsa el proceso atravesando una coyuntura compleja como lo es el cambio político en el municipio. Morzán es sucedido por Esperanza y generalmente estos cambios de gestión interrumpen las acciones. Lo relevante para sostener en esos momentos este proceso fue el espacio de formación.

La diplomatura finalmente fue aprobada desde el «Plan Integral Más y Mejor Trabajo» impulsado desde la Secretaría de Empleo (Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo, a través de la Dirección de Gestión Territorial) del Ministerio de Trabajo de Argentina.

Este trabajo de presentación para la aprobación mencionada fue realizado por funcionarios y funcionarias de la Municipalidad acompañados por Daniel Frana que, como se observa, tuvo incidencia en la gestación aun siendo un agente externo. El trabajo tiene base en un diagnóstico territorial que detecta debilidades del territorio (Documento propuesta presentada ante el Ministerio de Trabajo, 2007). Entre las principales debilidades, se destacan: escasa coordinación en temas de Desarrollo Económico Local (DEL), escaso personal capacitado en temas de DEL, dificultades para la elaboración de proyectos, gestión de participación, pro-

---

<sup>26</sup> La Asociación para el Desarrollo Regional fue fundada el 14 de junio de 1995, con Personería Jurídica otorgada en diciembre del mismo año N.º 771/95. El objetivo principal era tratar los problemas comunes de toda su Región e involucrarse en la problemática productiva. Tiene un equipo técnico que trabaja en un territorio conformado por 15 distritos, 12 comunas (poblaciones con menos de 10.000 habitantes en cada una de ellas) y 3 municipios, con poblaciones superiores a los 10.000 habitantes. Su área de influencia se ubica en el sur del Departamento Gral. Obligado y norte del Departamento San Javier, en el norte de la provincia de Santa Fe, Argentina. Informe del Gerente a la Comisión Directiva. Julio 2010.

blemas políticos partidarios que afectan algunas acciones, falta de personal en las áreas de empleo y producción, necesidad de mayor sensibilidad en temas de DEL por parte del personal y de funcionarios, escasos recursos para contratar profesionales afines al tema de DEL. También muestra las fortalezas de la ciudad: plan estratégico en marcha, gabinete con buenos niveles de compromiso con el Plan Estratégico y las acciones del DEL, intendente con alto compromiso y conocimiento del tema.

Es importante explicitar que el ganador de las elecciones de fines del 2007, Jacinto Esperanza (de partido distinto a Morzán y que, como se mencionó, integraba la comisión técnica del Plan Estratégico de Reconquista), solicitó a gente de su futuro equipo que fuera a la formación. Hay otro aspecto a resaltar del cambio de manos en la Intendencia, y es la continuidad del Plan Estratégico a la gestión de Esperanza, que luego retomaremos.

Un dato adicional acerca de la diplomatura es que, si bien nos concentraremos en Reconquista, el curso convocó a otros municipios y comunas, ya que la Región que rodea Reconquista estaba en una situación similar en cuanto a la necesidad de aumentar capacidades. Había comunas cuyos presidentes participaban de la Comisión Directiva de la Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) y querían llevar formación a sus pueblos.

Con respecto al diseño específico de la formación, había un formato preelaborado desde el MTEySS con una pequeña estructura bajo el nombre de Fortalecimiento de Capacidades de los Gobiernos Locales. En Santa Fe, con los técnicos de la Regional del Ministerio de Trabajo (GECAL), con María Fermín del MTEySS, aportes del autor de este libro y Sergio Pérez Rozzi (director del curso), se armó un diseño final de la diplomatura. Este fue un primer espacio de formación desde el Ministerio, luego vino Rafaela–Esperanza y posteriormente Rojas–Junín, entre otras. Todas fueron experiencias piloto, que contribuyeron a hacer definitivo el programa, que luego se llamó «Diplomatura en Desarrollo Local orientada a la generación de empleo», y cuyo objetivo fue: «Capacitar a los técnicos de áreas relacionadas con el empleo de los municipios y actores institucionales locales y regionales para contribuir al desarrollo e implementación de acciones de Desarrollo Local y Regional».

En Reconquista, que contemplaba aspectos teóricos conceptuales, se incluyeron, como se marcó en la Introducción, temas de gestión institucional, liderazgo y comunicación. También se previó una serie de trabajos prácticos grupales para integrar a los participantes. El curso fue certificado por la Universidad Tecnológica Nacional pero nunca dejó de tener una impronta vinculada a las herramientas del Ministerio, tal cual se observa en el Plan de Estudios.

Es importante señalar el trabajo realizado por Daniel Frana en esta parte del proceso, ya que primero ayudó a instalar el tema del desarrollo local en el Plan Estratégico, y luego conversó con el intendente y también con su sucesor la necesidad de la formación y la mirada de largo plazo. Además, trabajó herramientas para el DEL y el empleo, conectó a otras instituciones y participó en la elaboración del proyecto del curso. Daniel fue un facilitador que desde la política estableció la conexión de la política y la formación, y fue atando las partes intervinientes. Tanto él como Pérez Rozzi marcaron en las entrevistas que el proceso fue de mucho entusiasmo con personas que se apropiaban rápidamente del proceso.

### *Proceso de cambio generado desde la formación*

De la lectura de los informes de coordinación de la diplomatura que figuran como antecedentes y de las conversaciones obtenidas, se desprende que el enfoque del desarrollo local desde la interacción de actores y la formación para la elaboración de proyectos locales, fue-

ron la base que sustenta la propuesta formativa de Reconquista. Con este marco, un cambio se da hacia dentro del Municipio debido a la conformación y puesta en marcha de un equipo cuyo objetivo fue el desarrollo de proyectos. El intendente Esperanza fue muy contundente en la apreciación cuando se le realizó la entrevista; dijo: «Vanessa Soto [participante de la diplomatura y luego parte del equipo de Esperanza] fue la responsable de agregar capacidades para que el municipio arme proyectos y traiga recursos».

Como también se mencionó en la Introducción, el Plan de Estudios tenía una impronta ligada a la elaboración de proyectos locales y, además, al Ministerio le interesaba que los proyectos que se presentaran fueran parte de su cartera de políticas para los distintos territorios de Argentina. Esta referencia es para el bloque de tres materias —Formulación y evaluación de proyectos productivos y de entramados productivos; Relevamiento de demandas, diseño y formulación de proyectos de Formación Profesional; y Políticas y Herramientas del MTEySS para la promoción del Empleo—. Tiene relación con la influencia externa que marcamos en el modelo analítico.

Por otro lado, lo que agrega Sergio Pérez Rozzi en la entrevista es que «la necesidad del diálogo y del largo plazo estuvo siempre presente en la diplomatura», y eso lo confirma Vanessa Soto cuando dice que «uno de los cambios más importante del grupo de proyectos fue la necesidad de coordinar y ponerse de acuerdo con otras áreas del municipio y con otros actores».

Es importante destacar que este segundo cambio sucede sobre todo en el ámbito de lo público por la impronta institucional de la Región. Recordemos que la convocatoria de la diplomatura fue hecha por la Asociación para el Desarrollo Regional (ADR) y esta institución no tiene participación del sector privado en su conducción: los privados solo concurrían eventualmente como invitados de esa organización.

En este sentido, todos los entrevistados plantean que hubiese sido importante una mayor participación privada porque estaban en presencia de un entramado institucional débil en el diálogo institucional, e identifican la diplomatura como una referencia en la reflexión sobre la necesidad de profundizar esos diálogos. «La presencia de otras instituciones privadas —planteó Pérez Rozzi— hubiese ayudado también al Plan Estratégico. El plan tuvo en su inicio buena participación de las entidades de la sociedad civil y entusiasmo en sus dirigentes para opinar y aportar ideas y proyectos. Luego, la decisión política fue privilegiar desde el PER la participación de los vecinos y de los barrios.»

El Plan dio paso al Presupuesto Participativo, se consiguió financiación y avanzaron en esta nueva línea no tan en sintonía con el planteo de articular organizaciones que se venía haciendo desde la formación. La política determina otro camino con lógica de acciones centradas en los vecinos y las realidades barriales. Demuestra cómo la política puede tomar decisiones sin referencia con los procesos formativos, modificando los flujos que se marcan desde el modelo analítico.

Por otro lado, y si bien el caso se focaliza en Reconquista, Frana, quien sigue hasta el momento de las entrevistas trabajando en el territorio, plantea que actualmente se cruza con varios técnicos de comunas que están trabajando con programas y proyectos del MTEySS y cuya primera formación en el tema fue la diplomatura. Esos actores le expresan lo importante que resultó para ellos, lo que demuestra la existencia de «efectos secundarios», esto es, que hay hechos que no sólo suceden en el entorno inmediato sino que van quedando como capacidad instalada y que actúan en otros procesos.

En resumen, los principales cambios que se produjeron se dieron en la organización municipal, en las temáticas a trabajar y en el aumento de los diálogos entre el municipio y los actores del territorio para armar proyectos y ponerlos en marcha sin una presencia en espacios de liderazgo del sector privado.

## *El papel de los procesos políticos en el cambio*

En la lectura del proceso, es posible detectar al menos tres momentos y ámbitos políticos que son relevantes para entender el caso.

En primer lugar aparece la voluntad política del intendente de armar un proyecto e ir en búsqueda del financiamiento nacional y del apoyo para derribar una barrera como lo era la formación de su gente; luego, la voluntad del intendente electo con la decisión de continuar con la formación. La continuidad no es un tema menor, y Frana lo recordó en la entrevista: esa decisión permitió continuar el proceso ante los cambios en la política donde normalmente se cortan estas dinámicas.

Otro momento relevante en el proceso político fue cuando el intendente Esperanza y Vanessa Soto definen trabajar dentro de la Municipalidad. El nuevo gobierno decidió armar un equipo de proyectos que tenía el objetivo de dinamizar la economía desde el diseño y la ejecución de proyectos. Vanessa fue la que lideró este equipo, es una persona con empuje y decisión que logró motorizar esa idea. Volvemos a la cita del intendente, que dijo: «Vanessa Soto (participante de la diplomatura) fue la responsable de agregar capacidades para que el municipio arme proyectos y traiga recursos».

Finalmente, están también las políticas nacionales desde el Ministerio de Trabajo, cuyos funcionarios deciden trabajar en el tema de la formación en desarrollo local y así fomentar procesos en los distintos territorios del interior de Argentina, tal cual lo refleja el Documento de «Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina» (Costamagna, 2007), publicado por ILPES CEPAL. Esta decisión es parte de una política de fortalecimiento de capacidades locales que, sin embargo, mantiene sesgos centralistas, y eso impacta también, como lo hemos mencionado, en los temas y programas que se ponen en la agenda del territorio.

## *Creación de espacios de diálogo desde la formación*

Los denominados espacios de diálogo son lugares de encuentros formales e informales que actúan como nexo del proceso de construcciones compartidas. No son lugares para simples cambios de ideas o para depositar conocimientos sino que son espacios con compromisos de fortalecer capacidades para el cambio desde la praxis.

Según las entrevistas realizadas a Vanessa Soto, se distinguen espacios de diálogo (ligados a los cambios desde la formación y desde la política) en dos niveles distintos: el primero dentro del grupo de formulación de proyectos en la Municipalidad, y el segundo, con aquellas instituciones y actores con quienes se interactuó para la búsqueda de financiamiento, aunque este espacio será analizado en el siguiente apartado.

El ámbito dentro del municipio era totalmente nuevo y se necesitó armar un pequeño equipo para, con un mismo lenguaje, poder diseñar proyectos. Lo de los lenguajes compartidos fue también un aporte de la diplomatura: el equipo tenía internamente consensuado qué pretendían expresar cuando hablaban de articulación con actores, de políticas de empleo, de desarrollo local. También se intentó un proceso de planificación en la municipalidad con el resto del gabinete municipal.

Además, Vanessa Soto entabló una relación con la Unión Iberoamericana de Municipios (UIM) a partir de entrar en un programa financiado por la cooperación española que le permitió recibir expertos en planeamiento para trabajar ese eje del plan estratégico.

El área nueva debía recabar necesidades para elaborar proyectos en el ámbito del municipio, lo que obligó a un espacio más transversal que se comunicara con otras dependencias

y funcionarios definiendo prioridades, recursos y acciones. Los avances del área se expresan en los proyectos presentados ante el Ministerio y otros organismos.

### ***Creación de espacios de diálogo desde el ámbito de la política***

La Asociación para el Desarrollo venía trabajando en la Región con espacios de diálogo anteriores a la diplomatura, y fue una plataforma de confianza para la convocatoria del curso. Es un espacio creado desde la política y, según el gerente de la ADR, «la Asociación fue la que permitió una buena convocatoria porque era una institución muy conocida y respetada». Esta Institución nació en época de crisis para asistir con microcréditos a productores afectados por inundaciones, se mantuvo en el tiempo, tuvo apoyo político, participación de intendentes y presidentes de comunas, un gerenciamiento responsable, y se convirtió en referente para financiar proyectos de la Microrregión.

Del lado del nuevo equipo de proyectos, ya mencionado en los espacios de diálogo desde la formación, se canalizaron nuevos espacios desde la política; es desde aquí desde donde se abren conversaciones a otros actores del territorio. Es un proceso secuencial, y en este momento es cuando hay que «montar nuevos espacios y conversaciones con ONGs, grupos de jóvenes desocupados, la universidad», según Vanessa Soto, porque, en el marco de la formulación de proyectos, el equipo interactuó también con actores sobre todo del mundo del empleo y la educación. Un ejemplo de cómo funcionaba este espacio era cuando se convocaba a grupos de desempleados a través de la Municipalidad, se los entrevistaba para conocer sus capacidades, se buscaban necesidades de infraestructura o de personas en las ONG u organismos del estado y se intentaba pensar respuestas a estos problemas mientras se generaban nuevos puestos de trabajo. Esto conllevaba reuniones, búsqueda de financiamiento, formación a desempleados, entre otras acciones.

### ***Desarrollo de capacidades en el territorio***

Tras analizar las entrevistas se constata, a criterio del autor, la existencia de una nueva capacidad que es la capacidad para diseñar, elaborar y gestionar proyectos en el ámbito del desarrollo local y el empleo con una perspectiva participativa. Además, el armado de equipo municipal fue rescatado por Vanessa Soto como un tema muy importante. Este punto nos permite volver a los módulos dictados que tuvieron un peso en estos temas de liderazgos, negociación, solución de conflictos y trabajo en equipo, que fueron mencionados en la Introducción.

A lo mencionado arriba le agregamos más y mejor manejo de los diálogos institucionales, como aparece en el caso, ya que el entorno institucional no tenía una impronta articuladora y de consenso sino más bien de aislamiento de las organizaciones.

### ***Facilitación del proceso de cambio en el territorio***

Los facilitadores pueden contribuir en el proceso tanto como canalizadores del territorio en el proceso, como agentes que integran corrientes teóricas externas o haciendo, también, que haya flujos dinámicos entre los elementos del sistema que se plantean en el modelo analítico.

El facilitador de la primera parte del proceso fue Daniel Frana, un externo con buena inserción en el territorio. Mientras hacía asistencia técnica en el Plan y en el Programa AREA,

fue articulando conversaciones sobre la necesidad de la formación; luego trabajó en equipo para empezar a diseñar y buscar caminos para financiar la propuesta para involucrarse en el diplomado. Muy activo, pudo relacionar la política, la formación y la asistencia técnica. Luego, como profesor, trabajó en los módulos de capacidades, planificación y trabajo en equipo, y desde ahí ayudó a la construcción de capacidades.

Otra facilitadora, en una segunda etapa, fue Vanessa Soto, una joven profesional de Reconquista que hizo el curso, asumió responsabilidades políticas ante el cambio de gestión, armó un equipo y ayudó a construir espacios de diálogo tanto para elaborar como para poner en marcha los proyectos.

Ambos, desde sus historias de vida, hacen un planteo político y de cambio, el primero desde su experiencia en otros territorios y distintas organizaciones de la sociedad civil y la política, y la segunda desde la militancia partidaria. Comparten la idea de tener una actitud frente a la vida donde se defienden ideas para modificar las cosas que consideran que no están bien o que generan injusticias.

Estas definiciones de ambos abren una reflexión sobre la influencia de la militancia política y social en el desarrollo territorial de Reconquista. Una, recoge tradiciones familiares vinculadas a la política, no le gusta la crítica vacía, se identifica con liderazgos con planteos de cambio y tiene, en su pensamiento más íntimo, la necesidad de acción. Además, expresa claramente la necesidad de compromiso y coherencia. El otro tiene mayor recorrido, es mayor en edad; en la entrevista sobre su historia, marca una formación empresarial, religiosa y política y donde luego se incorpora a los temas del Desarrollo Local en la ciudad de Rafaela desde la práctica. Daniel Frana fue parte de los actores que participaron de la experiencia de Rafaela desde los noventa. Entre tantos aprendizajes, plantea la mejora continua que viene de los temas de la calidad empresarial, el fortalecimiento institucional, la idea de lo público y lo privado y, desde lo metodológico, el trabajo con herramientas que ayuden a planificar, acordar procesos, mejorar resultados del trabajo en equipo.

La militancia así expresada dentro del desarrollo territorial es, en el modelo analítico de este trabajo, el nexo entre el posicionamiento ideológico de las personas, la identidad cultural del territorio, y la creación de espacios de diálogo. Es un dato fuerte de aquellos que, teniendo en mente unas ideas o una ideología, deciden llevarla a la acción (creando espacios de diálogo desde la formación o la política). La militancia es una variable pocas veces explicitada en los estudios de desarrollo territorial, pero que el caso evidencia como relevante para entender, en algunas experiencias, los mecanismos que impulsan a las personas a iniciar y participar en los procesos de desarrollo.

Asimismo, subyace que, para pasar a la acción, también es necesaria una motivación como la que plantean Frana y Soto. Sin que sea una conclusión generalizable, el caso muestra un ejemplo en que la militancia como factor motivador nos permite entender por qué algunas cosas ocurren en algunos lugares.

### ***Influencias teóricas externas del proceso***

Desde fuera del territorio tenemos a Daniel Frana, que llega con un bagaje de aprendizajes donde la principal influencia que transmite es «el concepto de desarrollo local trabajado en Rafaela y el tema del agente de Desarrollo con rol activo dentro de las organizaciones».

Sergio Pérez Rozzi, como profesor, fue una referencia en las entrevistas y, según Luciana Chiapara, coordinadora de la diplomatura, «fue el que dejó instalada la necesidad del trabajo desde el diálogo».

Por último, la influencia de las definiciones políticas del Ministerio desde la formación y también desde el impulso de políticas de empleo.

## *La identidad cultural del territorio*

Dentro del conjunto de ideas que caracterizan al territorio resultante de la combinación de su identidad y su cultura y los liderazgos institucionales, encontramos un dato muy visible y donde todos coinciden: es que la estructura institucional de Reconquista es débil si tomamos como referencia casos más fuertes de DET. Es una característica de esta comunidad y de muchas otras en Argentina y otros lugares de América Latina con baja presencia de articulación entre lo público, lo privado y lo educativo. Las organizaciones no han dialogado y vienen de años de actuar aisladamente.

Vanessa Soto pone el tema de la política como positivo y plantea que «el cambio para la mejora de la calidad de vida es necesario plantearlo fuertemente desde todos los espacios». En este caso se canaliza una parte del posicionamiento ideológico del territorio o, por lo menos, de lo que este grupo representa.

Como ya se señaló, ese posicionamiento incide en la tendencia a conservar y transformar el sistema social, económico, político o cultural pero también es la base desde la que se interpretan las corrientes teóricas externas y en este sentido, Frana y Pérez Rozzi planteaban una actitud abierta a nuevos aprendizajes.

## **Reflexiones finales Caso Reconquista**

El Caso Reconquista nos permite ir a los mecanismos básicos de cómo interactúan los elementos del modelo analítico. Tiene conexiones más sencillas entre las partes que GS pero demuestra cómo un equipo pequeño que participa de un proceso puede hacer cambios a nivel local. Es muy importante porque demuestra que es posible hacer grandes movimientos en el DT. Además, se testea la pertinencia del modelo analítico desde lo metodológico en un caso en el que el proceso se fortalece desde el ámbito de la formación para incidir posteriormente en el ámbito político.

Sobre esto último es importante rescatar una aclaración que se hace en la Introducción de este capítulo y puede ser tomada ahora como reflexión: se plantea que en muchos lugares hay iniciativas de formación y políticas donde algunas catalizan y salen adelante porque hay momentos fuertes que potencian al proceso. Este caso es impulsado desde la formación porque impulsa y cataliza el proceso sin negar la existencia de dinámicas anteriores, es decir, hace cosas reconociendo que no se parte de cero.

Asimismo hay que destacar la importancia de algunas cuestiones clave:

- Rescatar en nuestros territorios los espacios de confianza como los generados por la Asociación para el Desarrollo Regional. Estas organizaciones que se mantienen en el tiempo son plataformas para la acción que deben ser tenidas bien en cuenta para estos procesos. No son caminos que empiezan cuando se hace la formación; todo territorio tienen su historia y espacios desde la formación o desde la política.
- El impacto de las iniciativas nacionales en los territorios, tanto en activar procesos de formación como en sesgar las acciones en función de sus objetivos sectoriales en el territorio. Hay una expresa centralidad en los diseños y hay una clara influencia externa sobre los cambios, los espacios de diálogo y los resultados.
- Otra influencia es la de la experiencia de Rafaela, donde nuevamente se demuestran esos efectos secundarios de casos positivos sobre otros que no están en el entorno cercano donde se realiza la experiencia.
- La necesidad de decisión política para mantener el proceso. En el caso, se da positivamente con la formación del equipo municipal, con el área de proyectos y los nuevos

espacios de diálogo que estos generan, pero también la decisión política va modificando la trayectoria del plan estratégico hacia otros objetivos y actores.

- La importancia de prestar atención al diseño de los módulos de la formación y su influencia sobre la gestación de capacidades, ahí aparece no sólo la influencia del Ministerio de trabajo para la elaboración de proyectos sino las capacidades para el diálogo o la facilitación y la creación de nuevos espacios para la generación de cambios que venía con la impronta de profesores.
- La existencia de facilitadores para canalizar ideas y potenciar acciones y, en este caso, más de uno y con perfiles distintos que sostienen el proceso desde sus improntas pero siendo parte de escenarios más grandes donde están los espacios de diálogo y las decisiones políticas.
- La militancia es, como se mencionó, una variable pocas veces explicitada en los estudios de desarrollo territorial, pero que el caso muestra como relevante para entender los mecanismos que impulsan a estas personas a iniciar y participar en los procesos de desarrollo. La militancia así expresada es el nexo entre el posicionamiento ideológico de las personas y del territorio y la creación de espacios de diálogo que, en este caso, es la «acción».

Es un territorio con un punto de partida más difícil que GS o Rafaela ya que no tiene un fuerte entramado institucional ni trayectoria en los diálogos, pero se demuestra que igual se pueden hacer cosas respetando el contexto, las bases culturales, sus propios tiempos.

En este marco, es importante señalar que los actores entrevistados entienden y se relacionan con los conceptos del modelo analítico; los temas formativos y de la política son de fácil acceso para el territorio.

## **Caso Cusco (Perú)**

### *Introducción*

Este caso analiza un proceso trabajado en la Región de Cusco, en el Perú, cuya capital es la Ciudad de Cusco y que tiene, dentro de sus distritos importantes al Municipio de Santiago que es donde finalmente se focaliza el análisis. La Región es conocida por sus atractivos turísticos, con Machu Pichu como principal atractor de gente pero además, es importante productora de café, té, cacao entre otros productos primarios.

Durante febrero, marzo y abril de 2013 el autor tuvo la oportunidad de realizar la Evaluación Externa del Proyecto «Fortaleciendo la respuesta de los gobiernos locales a la demanda del tejido empresarial en la Región de Cusco» cuyo objetivo fue: «Contribuir a la implementación de políticas públicas de generación de empleo, con enfoque de gobernabilidad en la promoción del desarrollo económico local en la Región Cusco, promoviendo, para esto, la efectividad en la respuesta de los Gobiernos Locales a las demandas de los sectores económicos estratégicos de la Región Cusco».

El Proyecto fue ejecutado en el período 2011-2012 por el Centro Guaman Poma de Ayala (GP) con sede en el Cusco, Perú, en el marco de un Convenio de Cooperación suscrito con la Fundación Social Universal de Andalucía, España, con fecha 28 de enero del año 2011, y contó con la subvención de la Junta de Andalucía (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo – AACID). GP es una organización que se caracteriza por una amplia trayectoria en esta Región del Perú y una gran calidad de sus equipos.

El diseño del programa evaluado combinó diversos instrumentos de políticas de desarrollo territorial:

- Diplomados en Gestión del Desarrollo Económico Local.
- Generación de un sistema de intercambio de experiencias municipales de promoción económica entre los servidores/funcionarios egresados de los programas de formación y armado de una red de profesionales.
- Implementación de estrategias concertadas de fortalecimiento del tejido empresarial en algunos territorios seleccionados en la misma Región.
- Un trabajo para favorecer el manejo de información para los territorios.

Como se menciona, una de sus acciones fuertes fue la implementación de dos Diplomados en Gestión del Desarrollo Económico Local en las regiones de Cusco y Puno. Es el espacio formativo en Cusco el que se va a analizar, junto con su relación con un proceso de desarrollo territorial en el Municipio de Santiago. Se trata, por lo tanto, de otro caso en el que, como en Reconquista, el impulso desde la formación es crítico para establecer las interrelaciones entre procesos formativos y políticos que generan capacidades en el territorio y, consecuentemente, desarrollo territorial.

El punto de partida para el análisis, expresado en el Documento de la Evaluación Final<sup>27</sup>, es que este espacio formativo, con una aceptación muy alta de los egresados tanto en conceptos y teoría como en la manera de dictarlo, les ha permitido a los participantes:

- ordenar ideas sobre el desarrollo,
- observar distinto al territorio,
- cambiar el rol de las áreas de desarrollo económico de las municipalidades,
- elaborar planteos innovadores y estrategias,
- aprender sobre marcos normativos,
- priorizar subsectores económicos y
- utilizar herramientas en sus trabajos como la elaboración de proyectos.

Con este marco, en agosto del 2013 se retoma el análisis de esta experiencia para, desde este libro, realizar una reflexión con igual objetivo que en la ciudad de Reconquista: utilizar el marco analítico elaborado partiendo del caso Rafaela y, desde ahí, observar si ayuda a interpretar lo ocurrido en este contexto, aunque los resultados hayan sido distintos. En este caso las entrevistas se han realizado a alumnos del diplomado, que son a su vez funcionarios en el Municipio de Santiago en la misma Región de Cusco, de manera que nos permita entender en un territorio las interacciones entre el proceso educativo y el político.

La justificación de la elección del municipio de Santiago para el caso se recoge en el documento de evaluación en los siguientes términos: «En lo que se refiere específicamente a los municipios, es clave destacar la actuación del municipio de Santiago y marcar la relación existente entre la gestión y el hecho de que todo el equipo de la gerencia de desarrollo económico ha pasado por el diplomado de GP. Es una constatación de la relación de la formación con la implementación de políticas: estos funcionarios plantean que «utilizan conceptos e instrumentos aprendidos y son muy agradecidos al apoyo que recibieron en la formación» (Documento Final Evaluación, 2013).

---

<sup>27</sup> La misma evaluación (Documento Final de Evaluación, 2013) realiza algunas reflexiones en términos de la posibilidad de implementación de estas iniciativas en otra regiones, sobre la necesidad de continuar /mejorar el acompañamiento a los actores post programa o incorporar un actor ausente como lo es el sector «educativo». Aparecen recomendaciones como la de lograr una mayor sistematización de las prácticas llevadas adelante y generar aprendizajes, o prever en los planes de trabajo las elecciones y los posibles cambios de gobierno para no tener tantos problemas en la gestión.

El trabajo de campo para las nuevas entrevistas con los participantes del diplomado fue realizado en octubre de 2013<sup>28</sup>, y para su realización se contó con el apoyo del equipo del Área de Desarrollo Territorial de GP, Ruffo Vega y Natalie Campara Rodríguez, con quienes el autor había trabajado durante la evaluación y luego tuvo encuentros por Skype para transmitir el marco metodológico.

Es importante mencionar que una de las especificidades de este caso, en relación al de Gipuzkoa Sarean y Reconquista, es que la gestación de la formación es el resultado de la iniciativa de una ONG en forma conjunta con la cooperación internacional, y se convierte en un proceso que comienza en la formación para incidir posteriormente en el ámbito de los municipios.

## **Análisis y contraste del modelo analítico**

El caso de Cusco no tiene en este libro la misma dimensión que los casos de Rafaela, Reconquista o Gipuzkoa Sarean. Sin embargo, se ha querido introducir como complemento del caso de Reconquista para testar la validez del modelo en un caso que tiene muchos elementos en común con Reconquista pero difiere, sobre todo, en el punto de partida, claramente impulsado desde la formación y la participación de una ONG y la cooperación internacional. Esto nos muestra la diversidad de posibilidades y combinaciones de actores que pueden generar la interacción entre procesos de formación y procesos políticos en el territorio. Debido a la dimensión del caso se ha optado por integrar todos los elementos del modelo analítico en esta única sección.

Lo primero que hay que expresar es que el equipo de la municipalidad de Santiago no participó de la gestación, diseño y ejecución del diplomado, aunque fueron informados por GP del inicio del curso y la posibilidad de participar. Internamente, lo que hicieron fue consensuar quién asistiría desde el equipo de la Gerencia de Desarrollo Económico.

En el conjunto de respuestas de los entrevistados existe una alta satisfacción por lo realizado durante el diplomado; rescatan tanto lo conceptual como la relación teoría-práctica que tenían como metodología. Además, los participantes marcan de manera coincidente dos cambios en el distrito de Santiago a los cuales el diplomado ha contribuido. Plantean la incorporación de nuevas herramientas e instrumentos que les han permitido planificar en mejor forma desde el Estado y, también, hacerlo de manera articulada con el sector privado y otros agentes de la sociedad civil cuando se producía la oportunidad.

En este caso, y como se mencionó para el de Reconquista y en muchos territorios de América Latina, el sector público no tenía antecedentes en gestionar de manera más estratégica y con diálogos. Dos de los entrevistados marcan otros avances: identifican que ahora pueden ver mejor el proceso en el territorio.

También se marca que el diplomado ayudó a entender y potenciar el principal espacio de diálogo del territorio: el Consejo Multisectorial de Desarrollo Económico, un espacio público-privado presidido por el Alcalde distrital que cuenta con una Secretaría Técnica y Mesas Temáticas a nivel de los diferentes sectores y subsectores para trabajar el tema del desarrollo económico, donde aplicaron herramientas que se estaban dando en el diplomado para la mejora competitiva.

Sobre la principal contribución de la formación, se extrajeron opiniones coincidentes acerca de que el diplomado permitió saltar de la parte más teórica a la parte práctica a través

---

<sup>28</sup> Se entrevistó a Boris Flores, jefe administrativo en desarrollo turístico; Daniel Dancourt, gerente de desarrollo económico; Luis Alberto Luna Baiza, jefe de desarrollo agropecuario, todos de la Municipalidad de Santiago.

de la implementación de la monografía (trabajo práctico) que sin dudas ha sido el nexo entre el aula y la práctica.

Sobre la participación o el rol de la política de cara al proceso generado en la Municipalidad durante y después de la diplomatura, hay acuerdos de que hubo fuerte decisión de avanzar en los temas de desarrollo económico por parte de la Gerencia de Desarrollo Económico y también del Concejo Municipal. El gerente del Área planteó que «se puede tener todo el conocimiento, pero si no tienes el apoyo político es complicado».

Este proceso permitió obtener resultados importantes, como una mayor participación de las asociaciones de productores: «Gracias al diplomado pudimos identificar y trabajar con 14 subsectores distintos. Fue un estudio de campo con una línea de base; ahí se observó que Santiago, como distrito artesanal, tiene lugares donde se practican la cerámica, la joyería, la textilera, la carpintería». Los entrevistados plantean también que otra clave es el incremento de la capacidad de diálogo: «Estamos bien, es un diálogo fluido. Las diferencias se arreglan mediante el diálogo». Por último se marcó el incremento de la capacidad de formular proyectos para articular con iniciativas nacionales, en este caso se pudo formular con éxito un programa del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación denominado Pro Compite.

Consultados sobre un nuevo rol ligado a la facilitación del desarrollo desde la municipalidad distrital de Santiago, dos de los entrevistados marcan que ha sido bueno construir alianzas estratégicas con instituciones empresariales, y «los resultados los podemos ver de alguna u otra manera». Uno de ellos agrega: «Lo que queremos es que esto que se ha iniciado hace poco continúe, y para ello estamos buscando sí o sí fortalecer asociaciones». El planteo es que «ahora conocen sobremanera la situación real en el tema económico del distrito, y eso es fundamental. Con el diplomado hicimos un diagnóstico general y realmente ahí es donde me di cuenta de que en el distrito hay cosas que es posible fortalecer y que pudimos conversar con otros actores». El gerente agregó: «Creo que el equipo que me acompaña es un factor importante también por el hecho de tener tanto acercamiento hacia la población. Hay que tener un equipo accesible, que escuche, opine, etc.».

Sobre las influencias teóricas y/o externas que han influido en estos procesos, todos reconocen a algún docente; el dato es que cada uno nombra a un profesor distinto: uno, al doctor Edgar Peber, que trabajó el tema de inversiones públicas y los municipios; a Marco Dini, que estuvo en el tema de redes y aportó un acercamiento metodológico para trabajar con empresas; otro menciona a Samuel Machacue, quien mostró los aprendizajes de experiencias exitosas; y a Ángel Paulo, como un conocedor del territorio de Cusco y que está al tanto de la teoría (la definición de un entrevistado fue: «la persona más próxima a nuestro entorno»). Todos coinciden en el crecimiento que otorga la relación con Guaman Poma, entendiendo que el Centro es un externo a su municipio pero un interno del territorio con influencias en los cambios que realizaron en los últimos tiempos.

Los temas de identidad cultural del territorio en los cuales se asientan estos cambios vividos en el distrito de Santiago no se han debatido en profundidad, aunque sí explicitaron que pudieron entender mejor la vocación productiva desde la complejidad del tema de la artesanía en general, y que los últimos trabajos indican que hay subsectores que atender dentro de la artesanía o fuera, como el tema agricultura.

Un cierre a este análisis basado en el modelo analítico propuesto es el comentario de uno de los entrevistados: «Yo sólo doy un consejo: no todos los territorios son iguales. A veces, la teoría que nos enseñan puede o no funcionar en uno u otro territorio». Esto refleja la necesidad de una interacción única entre la teoría y la práctica en cada territorio que se materializa en una relación única entre los procesos educativos y el proceso político en cada lugar.

## Reflexiones finales Caso Cusco

Es importante mencionar que el programa de formación debe leerse como parte del proceso realizado en los últimos años por Guaman Poma en la Región que ha acumulado conocimiento y sobre todo confianza para con la comunidad que lo considera un actor relevante. Otra vez queda claro que en los territorios no se empieza de cero, a veces las intervenciones no visualizan la historia y sus implicancias, y otras son realizadas sin respeto por lo local.

Observando el modelo analítico, el proceso de fortalecimiento de capacidades se inicia desde la formación con un diseño realizado por una ONG del territorio. Al igual que en Reconquista, la formación ha generado cambios en la gestión del sector público a través de la formación de nuevas capacidades, pero este cambio se produce cuando la política se involucra en el proceso. Hay una relación con los procesos políticos para poder avanzar.

Además, nuevamente se observa que existe gente que empuja los espacios de concertación y el diálogo, que parece que se desarrollan con naturalidad pero que, en realidad, no se concretarían si no existiesen procesos de facilitación detrás de esos escenarios.

Es importante rescatar que el proceso formativo está pensado para interactuar con el territorio; se realizan trabajos prácticos que definen una relación distinta con los actores y también con sus necesidades y, entonces, con el cambio. El grupo de funcionarios que realiza el diplomado expresa claramente que este ha sido el instrumento para tener una relación fuerte teoría-práctica.

Es claro también que, como se mencionó, se desarrollaron capacidades relacionadas con la posibilidad de mirar distinto al territorio, con reflexionar más profundamente, con la vocación productiva en función de su identidad y con la capacidad de crear espacios de diálogo con el sector privado desde esa praxis.

## Algunas reflexiones sobre ambos casos

Los casos de Cusco y Reconquista nos permiten utilizar el modelo analítico y observar la importancia del impulso desde la formación y el diálogo para establecer las interrelaciones entre procesos formativos y políticos que generan capacidades en el territorio y, consecuentemente, desarrollo territorial en distintas escalas. Pero también, ambos casos nos permiten entender que no es un proceso lineal: que hayan sido impulsados desde la participación de una ONG y la cooperación internacional o de un conglomerado de organizaciones más ligadas a la política habla de la diversidad de posibilidades y combinaciones de estos procesos.

Conviene rescatar que no siempre son necesarios grandes procesos, ambas experiencias reflejan mecanismos básicos de cómo interactúan los elementos del modelo analítico. Tienen conexiones sencillas entre las partes pero se demuestra la importancia de que los elementos del modelo (la formación, la política, los facilitadores, los espacios de diálogo y las nuevas capacidades) estén presentes.

Parece una obviedad, pero nos permiten observar nuevamente cómo la temática elegida para las formaciones no es un asunto menor ya que influye en la práctica cotidiana a través de las nuevas capacidades que pueden ser unas u otras según el camino elegido. En este tema es necesario prestar atención porque es el lugar donde más se expresan las influencias externas.

Ambos casos, también, muestran la importancia de la combinación teoría con práctica, aunque en el caso de Cusco los gestores públicos plantean una fuerte necesidad de tener un proceso pedagógico de estas características. En los dos casos han rescatado la elección prác-

tica de instrumentos nacionales que permiten apalancar recursos porque esto produce resultados visibles en el territorio. Parece que les permite establecer una buena relación a corto y largo plazo.

Tanto Cusco como Reconquista anexan un factor ligado a los facilitadores y la militancia. No es posible generalizar, pero parece ser un elemento importante la decisión de cambio que puedan tener las personas con la responsabilidad de intermediar estos procesos.

Por último, se repite la existencia de espacios de diálogo para la acción, de redes de conversaciones y consensos que apuntan al cambio donde la política es un actor relevante.

## Capítulo 7

# Aprendizajes y conclusiones

Las interacciones entre los procesos políticos y formativos aportan un diferencial positivo para el desarrollo de capacidades en el DT y son una ruta, entre otras, en torno a poner en práctica una estrategia vinculada al enfoque pedagógico y la investigación acción para generar cambios. Esta afirmación se visualiza en la experiencia de Rafaela y se ha testado de manera positiva en otras realidades (GS, Cusco y Reconquista). Son conexiones que pueden incorporarse al esquema conceptual del Desarrollo Territorial porque además de la formación y la política integran elementos (diálogos, identidad, influencias externas) y flujos a la mirada del DT como sistema complejo.

No son, como hemos considerado durante mucho tiempo a la formación y a la investigación, espacios complementarios, son parte del corazón de nuestra praxis y una opción concreta para trabajar en nuestros territorios contemplando el corto y el medio plazo, donde además, podemos construir confianza y relaciones. Son elementos para conectar con el Territorio que siempre nos interpela para poner «manos a la obra».

Este último capítulo se ha estructurado, primero, con aprendizajes ligados a la estrategia de construcción de capacidades y, segundo, con conclusiones centrales de los distintos capítulos.

### *Aprendizajes y conclusiones desde la estrategia de construcción de capacidades*

Al principio del libro se ha insistido en explicitar que el escrito se hizo en una combinación de la práctica con la teoría y que es parte de una reflexión en marcha sobre como adoptar una estrategia de largo plazo basada en el enfoque pedagógico. Es importante mencionar que, en otras ocasiones, el autor ha usado otras aproximaciones metodológicas, pero este enfoque desde la praxis resultó mucho más acorde con el proceso de reflexión sobre el Desarrollo Territorial que viene realizando. Esta opción no elimina otras pero muestra *un compromiso con una forma de entender y actuar en la construcción de procesos de aprendizaje para el cambio en el territorio*. El libro deja claro que combinar las definiciones que tenemos con el «cómo» es importante y necesario, no se sostienen la una sin la otra si queremos modificar la realidad.

Se necesita, mayor involucramiento de la política por un lado. Seguir Instalando esta dimensión del desarrollo es una tarea clara para la agenda política de los próximos años pero no es solo de la política. De lo escrito emerge un mayor involucramiento del sistema universitario, espacio que prefiere, en ocasiones, la perspectiva más teórica sin demasiada experimentación con la práctica.

En el mismo proceso aparece un debate para quienes trabajan en los espacios educativos: el rol de los formadores y el investigador social y la delimitación en la interacción en el desarrollo territorial respecto al resto de los actores. Al involucrarse, esta interacción se produce en un espacio difuso vinculado al proceso de reflexión/acción y cuestiona la neutralidad del formador/ investigador, tema que lleva años generando disputas.

También abre la puerta para profundizar el rol del facilitador en el DT. Hay gente que empuja la rueda y con perfiles distintos y en contextos distintos y en procesos sociales; aquí hay una línea que necesitamos trabajar y pensar.

En el caso Vasco se visualiza un aporte de la investigación-acción en la relación de los grupos de políticos e investigadores que se entrelazan durante un lapso largo y con temas donde la línea de responsabilidades de cada uno es muy fina. Que tema difícil la relación entre políticos e investigadores. En GS el rol del gobierno es la toma de decisiones, y en este proceso se desmarcan de los espacios de reflexión compartidos con los investigadores: los espacios de reflexión y aprendizaje no son espacios de decisión. Se trata de aprendizajes que aportan una nueva mirada al desarrollo del enfoque pedagógico.

Además, se observa que el enfoque pedagógico del DT (nacido más de la formación) y la investigación acción son perspectivas que se suman y están marcadas por modificar el concepto de transferencia lineal en la construcción de procesos educativos. Esto parece sencillo pero supone modificar viejas prácticas de «intervención» en los territorios.

También es muy importante rescatar de esta aproximación un concepto más acabado del diálogo, cuya interpretación deviene de la IA y de Freire. Diálogo como estrategia central, como acción-reflexión que excede la conversación ya que es compromiso para la transformación y está lleno de tensiones, contradicciones y miradas distintas. No es sólo intercambiar información, es mucho más porque le da energías a los procesos. Volvemos a integrar a la figura del facilitador como parte de estos momentos: pocas veces aparece en la literatura académica pero es necesario que haya gente generando los diálogos.

Asimismo, el análisis realizado cuestiona fuertemente la ausencia de contextualización o, mejor dicho, la falta de esfuerzos por entender las características del lugar donde ocurren estos procesos, lo que nos ha llevado a cometer innumerables errores en los procesos de DT a partir de trabajar con recetas (aunque a veces estén ocultas). Este tema viene sumado a la creencia de que desde fuera se pueden ordenar las acciones del territorio porque los externos son propietarios de «las soluciones» sin contar con los actores y sus circunstancias.

### *Aprendizajes y conclusiones por capítulos*

La revisión de la literatura muestra que la evolución del concepto del desarrollo territorial tiene autores y organizaciones pero adopta características propias en cada territorio. Los procesos territoriales están marcados por múltiples influencias ideológicas que entran en negociación entre sí sumando también lo que el territorio trae en su identidad cultural. No son procesos lineales y se deben interpretar también los flujos con lo externo; los temas de la macro y de la globalidad son influyentes en el territorio. Aún más en concreto, en los casos estudiados, se observa la influencia de los programas nacionales y subnacionales que inciden fuertemente cuando articulan con las políticas territoriales. Tener una buena lectura nos acerca a soluciones más potentes y nos aleja de los análisis simplistas.

El trabajo es, además, una demostración de la necesidad de la multidisciplinaria. Se trata de un tema más habitual en el abordaje de estos años, aunque en la práctica tanto las personas como las culturas y conocimientos específicos de las distintas profesiones van generando «ruidos» producto de la centralidad con la que trabajan o por la falta de conocimiento sobre

el aporte de otras miradas. Como aprendizaje, en este sentido, está la dificultad que el autor tuvo para definir la parte inferior del modelo, la del posicionamiento desde la identidad cultural producto de su formación profesional y la de sentirse muy a gusto bajo las lógicas cepalinas de la innovación.

Asimismo, se muestra que el impacto de la producción académica llega al territorio a través de personas/autores que interactúan en el territorio en espacios formales e informales a través de lecturas de documentos, políticas, talleres o diálogos de diversos tipos mostrando cómo la absorción de conocimiento académico y no académico en un territorio es un proceso social y como tal debe ser tratado. Esto refuerza también la idea que nos aleja de posiciones tecnocráticas cuando planteamos que el desarrollo territorial es un proceso social y político.

Los casos permiten insistir sobre: la influencia de los temas identitarios, mayor que la que el autor venía planteando en sus estudios, y la marca que dejan los líderes y los equipos políticos en sus territorios, avanzando en algunos temas y ralentizando otros según sus improntas y la relación con la facilitación de los procesos.

Otro tema que parece redundante es que, estos procesos necesitan tiempo. Todos los casos lo marcan de manera muy explícita aunque es claro que esos mismos procesos necesitan una legitimación y aceptación en el corto plazo y nos lleva a acciones que vayan generando un consenso y una visión compartida aún en escenarios de conflictos. En esta lógica descansa parte del sostenimiento de las acciones. También, es importante destacar que hay etapas y fuertes elementos fundacionales de los procesos en DT que tienen influencia en acontecimientos que suceden en los años siguientes y a veces no son tenidos en cuenta en los análisis para esta relación entre lo estratégico y lo operativo.

La construcción del modelo analítico permitió poner el proceso de Rafaela en términos dinámicos, la interrelación entre la política y la formación está claramente en movimiento y permitió visibilizar algo que estaba en el discurso: los espacios de diálogo (conflictos, tensiones, acción) y su importancia en el proceso. Además, es cierto que se había escrito sobre la articulación y el diálogo como valor, pero no se expresaba «cómo se hacía» y cómo generaba flujos que conectan los espacios.

Otro elemento de los aprendizajes es que los procesos de formación no sólo se dan en espacios formales, sino en los informales y en una interacción entre ellos. Amplía la vieja idea de formación en el aula y anexa nuevas ideas y espacios.

El modelo analítico ayuda también a reflexionar, tanto en la esfera de la política como en la de las organizaciones de generación de conocimiento, sobre cómo se puede abordar la construcción de capacidades mediante procesos de cogeneración y donde, además, lo hacen manteniendo cada uno su naturaleza sin convertirse en procesos endogámicos con limitada capacidad para incidir en el cambio social. La interacción entre lo político y lo formativo, manteniendo la esencia de cada espacio, multiplica su capacidad para incidir en la sociedad y debería ayudarnos a derribar una práctica generalizada de acciones aisladas y sectoriales.

En la política, hay dificultad para incidir en el cambio social. El cambio social requiere construir nuevos modelos en el largo plazo, que van mucho más allá de gobiernos concretos. La formación-educación orientada a la creación de capacidades en el territorio es un camino para desarrollar estos procesos políticos. Pero no sólo la política se enfrenta a retos. Si lo miramos desde la parte de la formación, es clara la dificultad que tienen las organizaciones cuya misión es generar nuevo conocimiento para realmente llegar a estos actores sociales.

Continuando con la reflexión, revisar Rafaela y los otros casos en función del modelo analítico permitió al autor poner en primer plano a la gente que trabaja para dar dinamismo a los procesos. Nuevamente aparece así la figura de los facilitadores, y esta podría ser una futura línea de investigación coincidente con el enfoque pedagógico y la investigación acción para el DT.

Como última parte de las conclusiones, se amplían algunas ideas: Gipuzkoa Sarean es un ejemplo sobre la influencia de la perspectiva ideológica, es un aporte para las políticas que se aproximan al DT o a los cambios de paradigmas como recetas, como buenas prácticas o con un libro de instrucciones. El pensamiento local pone bases e improntas en «la manera de hacer y en los objetivos de ese hacer».

Reconquista y Cusco se inician desde la formación y desde organizaciones distintas, lo que permite testear que el modelo puede ser iniciado desde la política o desde la formación aunque después, en el camino, no se sabe quién lidera, si la política o la formación, y empiezan procesos más difusos.

En Reconquista salta un tema que se considera importante: la militancia como característica de algunas personas que participan del proceso. Cuando volvemos a observar los casos con este prisma encontramos personas con vocación de cambio social en todos los casos. No se podría generalizar pero es un elemento adicional a tener en cuenta.

Cusco muestra la ampliación de actores, incluye las ONG y la cooperación internacional, pero en los tres casos es importante mencionar la existencia de un rol activo del estado local por ser un organismo clave en el desarrollo territorial.

Finalmente, hay que resaltar que los elementos mencionados en el modelo no eran tan visibles en el enfoque DT. La identidad cultural del territorio, las influencias externas, la formación y la política unidos por los espacios de diálogo permiten entender mejor parte del funcionamiento del sistema y de la generación de capacidades.

# Bibliografía

- Aghón G., Albuquerque F., Cortés, P. (2001) *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Un análisis comparativo*. Santiago de Chile: CEPAL – GTZ .
- Albuquerque, F. (1997). *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*. Santiago de Chile: Cuadernos del ILPES n.º 43
- Albuquerque, F. (1997). *Metodología para el desarrollo económico local. Dirección de Desarrollo y Gestión Local*. Santiago de Chile: ILPES.
- Albuquerque, F. (1999). *Cambio estructural, desarrollo económico global y reforma de la gestión pública*. Presentación en la conferencia Desarrollo Local y Globalización Seminario de Desarrollo Local, CLAEH, Montevideo.
- Albuquerque, F. (2000). *Manual del Agente de Desarrollo local (Cambio estructural, desarrollo económico y reforma de la gestión pública)*. Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- Albuquerque, F. (2008) *Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente*. En Revista Arbor, Ciencia, Pensamiento y Cultura. Vol. CLXXXIV, n.º 732, julio-agosto 2008. Madrid
- Albuquerque F., Costamagna P. y Ferraro C. (2008) *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. San Martín: UNSAM EDITA
- Albuquerque y Dini (2008). *Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Territorial*. Washington DC: FOMIN/BID.
- Albuquerque, F. (2008) *Manual de Promotores DEL+Empleo*. Turín (Italia): Centro de Formación Internacional de la OIT.
- Albuquerque, F. (2011). Ponencia Foro de Agencias. Octubre 2011, Sevilla, España.
- Albuquerque, F. (2012). *Seminario Internacional: Aprendiendo de las diferencias*. Programa Conecta-DEL. Buenos Aires, 24 de Abril de 2012. Disponible en [www.conectadel.org](http://www.conectadel.org)
- Albuquerque, F. (2013) *Apuntes sobre Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial (documento 3.0)*. [www.conectadel.org](http://www.conectadel.org)
- Antecedentes de Módulos Dictados en Diplomado de Reconquista y sus evaluaciones. Ministerio de Trabajo (2007/2008). Documentos de trabajo. Archivos Profesor Daniel Frana
- Antecedentes del Proyecto de Diplomado en Cusco (2013). Biblioteca de Guaman Poma de Ayala. Perú.
- Aranguren M., Costamagna P y Larrea M (2015). En Strategies for Shaping Territorial Competitiveness, Jesus Valdaliso y James Wilson Editores. Oxford: Routledge
- Ardusso, L., Bonetto, A. y Dalmazzo, JP (2006). *Revista Orígenes, Rafaela de Colección*. Fascículo 21: El tranvía a vapor. Rafaela: Municipalidad de Rafaela y Diario La Opinión.
- Arocena, J. (1997). *El desafío local en la Globalización. En Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO – Sede Ecuador.
- Arocena, J. (1998). *Propuesta metodológica para el estudio de los procesos de desarrollo local*. Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CHAEH).
- Arocena, J. (2001). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local / Antonio Vázquez Barquero (comp.), Oscar Madoery (comp.), 2001, ISBN 950-808-314-X , págs. 30-46*

- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. 2.ª Edición, Montevideo, Taurus-Universidad Católica del Uruguay.
- Arocena, J. (2008). *El desarrollo local en los últimos 30 años*. Prisma, ISSN 0797-8057, N.º. 22. págs. 9-14
- Arocena, J. (2011). *Clases de Economía y Territorio. Maestría en Desarrollo Territorial*. Rafaela: UTN-FRRA.
- Bárcena, F. (2005). *La experiencia reflexiva en educación*. Barcelona: Paidós.
- Basso, G. (2010). *Unidos y Separados: La configuración de un peronismo progresista década de los 80*. Tesis presentada para la obtención de título de grado de Licenciatura en Historia; FAHCE, Universidad Nacional de La Plata.
- Becattini, Costa y Trullén (coord.), 2002. *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Investigaciones Regionales, núm. 3, otoño, 2003, Asociación Española de Ciencia Regional España
- Becattini, G. (1990) *The Marshallian industrial district as a socio economic notion, Industrial district and inter-firm cooperation in Italy*. Ginebra: Editado por F. Pyke, G. Becattini, W. Sengenberger, ILS-OIT
- Becattini, G. (2005) *La oruga y la mariposa. Un caso ejemplar de desarrollo en la Italia de los distritos industriales: Prato (1954-1993)*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Bellandi, M. (1989) «*The industrial district in Marshall*», *Small Firms and Industrial District in Italy*. Londres: editado por E. Goodman, J. Bamford, P. Saynor, Rotuledege.
- Bianchi, P. (1988). *Competencia dinámica, regiones industriales e intervención local*. Madrid: Economía Industrial.
- Bianchi, P. (1997). *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de instituciones y de las políticas de competitividad*. Bernal, Provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Bianchi, P. (1999). *Innovación Y Territorio, Políticas para pequeña empresas*, Centro Lindavista, Editorial JVS, Mexico City p. 1-280.
- Bianchi, P. (2010). *Le politiche industriali la prova del futuro (con C. Pozzi)*, Bologna, Il Mulino.
- Bielschowsky, R. (comp.) (2010). *Sesenta años de la CEPAL Textos seleccionados del decenio 1998-2008*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores—.
- Boisier, S. (1982). «Política económica, organización social y desarrollo regional». Santiago de Chile: Cuadernos del ILPES, n.º 29
- Boisier, S. (1992). *El difícil arte de hacer región*. En Sepúlveda, S. (1996) *Desarrollo sostenible agricultura, recursos naturales y desarrollo rural lecturas seleccionadas (1996)* IICA Biblioteca Venezuela. Disponible en web
- Boisier, S. (1993) «Las transformaciones en el pensamiento regionalista latinoamericano. Escenas, discusiones, actores», Documento 93-07, Santiago de Chile, ILPES
- Boisier, S. (1997). *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Serie Ensayos, Documento 97/37. Santiago de Chile: ILPES, Dirección de políticas y planificación regionales.
- Boisier, S. (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL NACIONES UNIDAS
- Boisier, S. (2001) «Desarrollo (local). De qué estamos hablando?», en Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*, Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- Boisier, S. (2007) *Imágenes en el Espejo. Aportes a la Discusión sobre Crecimiento y Desarrollo Territorial*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Boletín Informativo de la Diplomatura de Reconquista – Ministerio de Trabajo. Biblioteca. Asociación para el Desarrollo (2007). Reconquista.
- Borda Fals, O. (1986). *La investigación-acción participativa en Colombia*. Bogotá: Punta de la Lanza.
- Borda Fals, O. (1990). *El problema de cómo investigar la realidad para transformarla por la praxis*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Borja J. y Castells M. (1999). *Local y Global*. Barcelona: Ed. Taurus.
- Borja J. y Muxi Z. (2000). *Espacio Público, Ciudad y Ciudadanía*. Barcelona: Ed. Taurus.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Barcelona: Ed. Alianza.
- Boscherini, F. López, M. Yoguel, G. (1998) *Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: Un instrumento de capacitación aplicado al caso Rafaela*. Documento de trabajo 10. UNGS.
- Boscherini F. y Poma L. (2000) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*. Niño y Dávila Editores

- Brusco, S. (1982) «*The Emilian model: Productive Decentralization and Social Integration*». Cambridge Journal of Economics, Vol 6.
- Brusco, S. (1989) «*A policy for industrial district*», *Small Firms and Industrial District in Italy*, edited by E. Goodman, J. Bamford, P. Saynor, Rotuledege, London.
- Brusco, S. (1990) «The idea of Industrial District: Its genesis», *Industrial district and inter-firm cooperation in Italy*, edited by F. Pyke, G. Becattini, W. Sengenberger, ILS-OIT, Geneva.
- Camagni, R. (1991) *Innovation Networks. Spatial Persaectives*.BelhavenPress, London,
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: [s.n.], (Libros de la CEPAL, n.º. 25).
- Carmona, Rodrigo (2003). *Fomento productivo, entorno institucional y desarrollo económico local. Análisis de casos en el escenario argentino*. San Miguel, provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Castelli, Cervera, Gori, Isaias, Valli (1995). *Inmigración, Identidad y Cultura*. Rafaela: Subsecretaría de Cultura del Gobierno de Santa Fe, Secretaría de Cultura y Educación de Municipalidad de Rafaela y Comisión Municipal para la promoción de la Cultura.
- Cendales, L., Posada, J. y Torres, A. (1996). Refundamentación, pedagogía y política: un debate abierto. En: Revista Aportes No. 46. Bogotá: Dimensión Educativa (p.p. 105-124).
- Cendale, L. (2009). *El diálogo en educación. Una reflexión y una propuesta desde la educación popular*. En: La Piragua No. 29. Panamá: CEAAL.CEPAL. (1992).
- Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile. CEPAL.
- CEPAL. Oficina en Buenos Aires. (1996) *Política Industrial a nivel local. Evaluación de la política de la Municipalidad de Rafaela para la promoción de la asociatividad empresarial en pequeñas empresas industriales de Rafaela Municipalidad de Rafaela y CEPAL*. Buenos Aires.
- Cervera, F. (2006). *Orígenes, Rafaela de Colección*. Fascículo 40: Rafaela y su sed de progreso. Municipalidad de Rafaela y Diario La Opinión.
- Chang Castillo, H. (2010). *El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre universidad y empresa*. Revista Nacional de administración 1: 85-94. Escuela de Ciencias de la Administración. Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.
- Conde, A. (2005). *Concepciones de educación popular y papel del educador. Un análisis en la corporación compromiso*. Maestría en pedagogía. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander
- Costamagna P., Gariboldi, J. (1997) Políticas de Desarrollo Local. El intento de la ciudad de Rafaela. Documento de Trabajo. Municipalidad de Rafaela.**
- Costamagna, P. (1998). «Desarrollo Económico Local. La experiencia rafaelina». APORTES. Para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 5. Número 10.**
- Costamagna, P. (1998). Análisis de un Experiencia en Desarrollo Económico Local en «Desarrollo Local en la Globalización». Centro Latinoamericano de Economía Humana. CLAEH. URUGUAY. 1999.**
- Costamagna, P. (2002). Competitividad territorial e Instituciones de apoyo a la Producción en Mar del Plata. Oficina Buenos Aires de CEPAL. Serios Estudios y Perspectivas.**
- Costamagna, P. (2003). «Cooperación Empresarial en la Argentina». Principales elementos de los procesos asociativos y demandas de servicios de apoyo para fortalecer la cooperación. Documento presentado en forma conjunta con Carlo Ferraro, Raul Wolanski, Mauricio Caussi en Reunión Anual de la Red Pyme en Rosario.**
- Costamagna, P. (2004). Las agencias de Desarrollo Local como promotoras de la competitividad de las pymes. Experiencias del caso Argentino. Costamagna, Saltarelli. En «El Desarrollo Local en América Latina» Logros y desafíos para la cooperación europea. José Luis Rhi Sausi. Editor. Nueva Sociedad.**
- Costamagna, P. (2006). Las organizaciones en el Territorio. Cambios para Fortalecer el Desarrollo Territorial. En libro: «Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo». SERIE DIALOGOS EN LA REDE. GRAFICA NACIONAL. Fortaleza. Brasil**
- Costamagna, P. (2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).**
- Costamagna, P. (2010). El caso Rafaela 1991-1995: los primeros años de una experiencia de largo plazo. Documento de trabajo. GipuzkoaSarean, Orkestra, País Vasco.**
- Costamagna, P. (2011). Territorios, agentes y redes innovadoras en Territorios innovadores y competitivos. Orkestra. País Vasco.**

- Costamagna, P. (2011). Documentos Temáticos Número 2. Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Económico Local. Sevilla. España. Octubre 2011
- Costamagna, P. y Jurado, A. (2011). Programa: «Rafaela más Sustentable». Editorial: Municipalidad de Rafaela. Rafaela.
- Costamagna, P. (2013) *Ensayo sobre un diálogo entre el enfoque del Desarrollo Territorial y el Desarrollo Humano Local desde una perspectiva latinoamericana*. País Vasco: Hegoa. UPV.
- Costamagna P., Spinelli, E. (2014). Formadores – Facilitadores de Procesos de Desarrollo Territorial. <http://www.conectadel.org/biblioteca>
- Costamagna, P., Pérez, R., Spinelli, E. (2014) *Elementos del enfoque pedagógico para el Desarrollo Territorial*. [www.conectaDEL.org](http://www.conectaDEL.org)
- Costamagna, P., Larrea, M. (2015). Capítulo 2 en *Teoría, Estrategia y Herramientas del DT*. Conecta DEL. Buenos Aires (2015)
- Cummings, A. (2005) *Building Innovative Capabilities in Rural Economic Initiatives in El Salvador*. PhD Thesis presented to the Department of Development and Planning at Aalborg University, Denmark
- Cummings, A. (2008). *Social Construction of Innovative Capabilities in Rural economic initiative in El Salvador*. Revista Pueblos y Fronteras digital Núm. 6, Diciembre 2008 – Mayo 2009. Iniciativa empresarial y desarrollo local en América Latina <http://www.pueblosyfronteras.unam.mx>
- David, O. (2012). *Cartilla de Difusión de la Maestría en Desarrollo Territorial* del año 2011. Archivo Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Rafaela.
- Dammert, E., Aguirre, M. (2013). El Desarrollo de Capacidades para la Descentralización. Un enfoque territorial y ciudadano. Diálogo Regional en la Región Andina. Marzo del 2013
- De Mattos, C. (1982) «Los límites de lo posible en la planificación regional», *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL.
- De Mattos, C. (1988) «Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional», *Pensamiento Iberoamericano* N.º 10, Madrid, CEPAL/ICI
- De Mattos, C. (1988) «La descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?», Documento CPRD-D/10, Santiago de Chile, ILPES.
- De Mattos, C. (1989) *Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur*. Santiago de Chile: Revista EURE (Vol. XVI, Nro 47).
- Devoto, F. (2003). *Historia de la Inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Documento base presentado al Ministerio de Trabajo para la aprobación de la Formación. Municipalidad de Reconquista. Archivos Profesor Daniel Frana. 2007
- Documento de Comunicación: Propuesta de una nueva aproximación al desarrollo territorial en Gipuzkoa. Orkestra. Septiembre 2013
- Documento Final Evaluación «Fortaleciendo la respuesta de los gobiernos locales a la demanda del tejido empresarial en la Región de Cusco». Pablo Costamagna. Gauman Poma. Cusco. Abril 2013
- Dubois, A. (2004). Desarrollo Humano Local. Bilbao. Boletín electrónico de Hegoa.
- Dubois, A. (2009) Presentación Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, 30 junio 2009. Montevideo: ART PNUD.
- Dubois, Guridi, López Belloso (2011) Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica. Los casos de la reconversión azucarera en Holguín (Cuba) y de los campamentos saharauis de Tinduf. País Vasco: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional-Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea (HEGOA)
- Dubois, A. (2014). Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local (Versión abreviada). Bilbao, Hegoa, 2014 1vol; 86pp; 30cms, 978-84-89916-93-7, Español
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social
- Esser, K. Hillebrand, W. Messner, D. Meyer-Stamer, J. (1996). *Competitividad Sistémica: nuevos desafíos a las empresas y a la política*. Revista CEPAL Nro. 59
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (2000). *The dynamics of innovation: from National Systems and «Mode 2» to a Triple Helix of university-industry-government relations*. Research
- Etzkowitz, H. (2002). *Networks of Innovation: Science, Technology and Development in the Triple Helix Era*. International Journal of Technology Management & Sustainable Development.
- Etzkowitz, H. & Klofsten, M. (2005). *The innovation region: toward a theory of knowledge-based regional development*. R & D Management; 35 (3), pp. 243-255.

- Fajnzylber, F. (1989). *Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina*. *Pensamiento Latinoamericano*. Revista de Economía Política Número 16- Julio/Diciembre 1989
- Ferrari, M. (2008) *El peronismo en la historia reciente. Algunas interpretaciones*. Mendoza: Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas www.estudiosdefilosofia.com.ar. Año 9, N.º 10, ISSN 1515-7180.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (1999). *Descentralización y apoyo a los sectores productivos en la Provincia de Santa Fe. Evaluación del Programa Municipios Productivos*. Documento elaborado sobre la base del Informe Final con los resultados del trabajo de evaluación realizado para el MAGIC Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (1999): *Ambiente, entorno institucional y desarrollo. La articulación y las interacciones entre las instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial. El caso Rafaela*. Santiago de Chile:CEPAL.
- Ferraro, C. (1999). *Distritos Industriales y aglomeraciones. Lecciones de la experiencia italiana*. Buenos Aires: CEPAL.
- Ferraro, C. (compilador) (2010). *Clusters y políticas de integración productiva en América Latina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Flick, U. (2007). *Designing Qualitative Research*. London: SAGE Publications Ltd.
- Freire, P. (1992) *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI.
- Freire, P. (2008). *Pedagogía de la Esperanza. Un reencuentro con la pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Freire, P. (2008b). *Pedagogía de la Autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- García Tabuenca, A. y Llisterri J. J. (1998). *Centros de Desarrollo Empresarial: Análisis de resultados y lecciones aprendidas en cuatro proyectos de América Latina*. Documento CDE BID FOMIN
- Gatto, F. (1989). *Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales*. Santiago de Chile: Revista EURE, Vol. XVI, n.º 47.
- Gatto, F. y Yoguel, G. (1993), «Las PYMES argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica», El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación, Bernardo Kosacoff (comp.), Buenos Aires, Alianza
- Gatto, F. (1999) *Desafíos competitivos del Mercosur a las pequeñas y medianas empresas industriales*. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL Nro. 68.
- Gatto, F. Cetrángolo, O. Steinberg, O (2011). *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Documento de Proyecto. Cepal.
- Gibbons, M. Limoges, C; Nowotny, H; Schwartzman, S; Scott, Peter; Trow, Martin. (1997). *La Nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia de la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: EdicionesPomales-Corredor.
- Girardo, C., Martínez Pellegrini S., Salgado Locela., L; Costamagna P (2014) *Desarrollo de capacidades individuales y colectivas en estudios de posgrado y su incidencia en los territorios*. Documento de Trabajo Colegio Mexiquense.
- Greenwood, D. y Levin, M. (2007) *Introduction to Action Research: Social Research for Social Change*. California: SAGE Publications, Inc.
- Greffe, X. (1990). *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Guipuzkoa Sarean. 2009. Presentación PPT de Xabier Barandarian. Archivo Orkestra.
- Gustavsen, B. (1992). *Dialogue and Development. Theory of Communication, Action Research and the Restructuring of Working Life*. Assen: Van Gorcum.
- Harmaakorpi, V., Uotila, T. (2005). *Building regional visionary capability. Futures research in resource-based regional development*. Elsevier Inc. Disponible en www.sciencedirect.com
- Herr K. y Anderson G.L. (2005). *The Action Research Dissertation. A Guide for Students and Faculty*. California: SAGE Publications, Inc.
- ILPES (1998) *Manual de Desarrollo Local. Dirección de Desarrollo y Gestión Local*. Santiago de Chile: ILPES
- Imfeld, D. (2006). *Revista Orígenes, Rafaela de Colección. Fascículo 4: Sujetos y espacios en una colonia agrícola*. Rafaela: Municipalidad de Rafaela y Diario La Opinión.
- Informe del Gerente a la Comisión Directiva de la ADR (2010). Biblioteca Asociación para el Desarrollo Regional. Reconquista. Santa Fe. Argentina.

- Informes de la Coordinación de la Diplomatura de Reconquista. Ministerio de Trabajo (2007/2008). Biblioteca Profesor Pérez Rozzi
- Izquierdo Vallina, J. (2005). *Manual para agentes de desarrollo rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Jozami, E. (1986). «*Che modernidad*». Revista Unidos. Disponible en la web. [http://www.croquetadigital.com.ar/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=12&id=104&Itemid=58](http://www.croquetadigital.com.ar/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=12&id=104&Itemid=58)
- Kantis, H; Carmona, R.; Ascúa, R. (2000). *El Estudio de las redes empresariales en el diagnóstico del desarrollo local: Elementos metodológicos y su aplicación al caso Rafaela*. Córdoba: Red PyMEs MERCOSUR-IEF
- Karsen, J. y Larrea, M. (2014). *Territorial Development and action research: innovation through dialogue*. London: Gower Publishing Limited.
- Kathryn, H. (2005). *The action research dissertation: a guide for students and faculty* / Kathryn Herr, Montclair State University Gary L. Anderson New York University. California: SAGE Publications, Inc.
- Kvlale, S. (2007). *Doing Interviews*. London: SAGE publications, Inc.
- Larrea, M. (2001). *Factores de éxito en la economía del conocimiento*. Mesa redonda del proyecto Know-Cities. Donostia, País Vasco.
- Lascurain, Ma. C. (2011) *Cambios en la representación política. Un abordaje a partir de los perfiles de los gobernadores peronistas de la provincia de Santa Fe entre 1983 y 2007*. Papeles de Trabajo, Año 5, N.º 8, noviembre 2011, pp. 117-133.
- Llisterri, J. J. (2000). *Competitividad y desarrollo económico local*. Documento de discusión interna BID FOMIN. Disponible en web [Consulta: 21/02/14]: <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=23758>
- López Accotto, A. y Delamanta, G. (1996). «*El FREPASO es una fuerza política que no tiene miedo a debatir*», entrevista a José Octavio Bordón. América Latina Hoy, enero, año/vol 13, Universidad de Salamanca, España.
- Lungo, M. (1998). *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*. San José: Flacso.
- Madoery, O. (2005). *El valor de la Política de Desarrollo Local*. Buenos Aires. <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf>
- Madoery, O. (2008). *Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. San Martín: UNSAM Edita, Ciencias Sociales, Serie Desarrollo y Territorio.
- Madoery, O. (2010). Entrevista realizado en el Seminario «Sentando más actores a la mesa: nuevo actores para la Descentralización». Sede Cepal. Santiago de Chile. Canal Youtube.
- Madoery, O. y Costamagna P, editores (2012). *Crisis Económica Mundial Y Desarrollo Económico Local. Reflexiones y Políticas*. UNSAN Edita. Buenos Aires
- Madoery, O. (2012) *El desarrollo como categoría política*. Artículo publicado en Revista Crítica y Emancipación, (7): 59-83, primer semestre de 2012. Buenos Aires: CLACSO.
- Mallimaci, F. y Béliveau V. (2009) *Estrategias de investigación cualitativa: historias de vida y métodos biográficos*.
- Macor, D. (director) (2012). *Signos santafesinos en el Bicentenario*. Santa Fe: Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe.
- Marshall J. (2008) *Finding Form in Writing for Action Research*. In: Reason P and Bradbury H (eds) *The Sage Handbook of Action Research, Participatory Inquiry and Practice*. London, California, New Delhi, Singapore: SAGE, 682-694
- Mascareñas, T. (1999). *Conferencia «Integración Regional y Proyección internacional: claves de los escenarios futuros»*. Secretaría General del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIIDEU). Seminario Internacional del CIDEU. 16-17 julio de 1999.
- Material de la Diplomatura en Gestión del Desarrollo Económico Local. (2013). Biblioteca de Guaman Poma. Cusco. Perú.
- Max Neef, M. (1993) *Desarrollo a escala humana*. Barcelona: Icaria.
- Mejía, M. (1990). *Educación popular. Historia, actualidad, proyecciones*. Bolivia: CEAAL.
- Meloni, H., Tonón, MC. Y Villalba, ML (2006). *Orígenes, Rafaela de Colección. Fascículo 25: Los precursores de la industria metalúrgica en el Departamento Castellanos*. Municipalidad de Rafaela y Diario La Opinión.
- Memo de donantes BID/UIA ATN – ME 4851 (1995). Red de Centros de Desarrollo Empresarial. BID FOMIN

- Memo Donante (2007). Programa de Competitividad territorial, BID FOMIN – ACDICAR. BID FOMIN
- Méndez, R. y Caravaca, I. (1996). *Organización industrial y territorio*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Miassi, D. (2006) *Revista Orígenes, Rafaela de Colección*. Fascículo 11: La Masonería en Rafaela. Rafaela: Municipalidad de Rafaela y Diario La Opinión.
- Mirabella, R. (2002). *Estrategias de desarrollo económico en el marco de la cooperación público-privada. La experiencia de la ciudad de Rafaela*. Rafaela: ICEDeL (mimeo)
- Mitnik, F. (coord.) (2011). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Córdoba: Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba.
- Municipalidad de Rafaela (1997). *Plan Estratégico de Rafaela*. Rafaela: Biblioteca ICEDeL
- Municipalidad de Rafaela (1998). *Plan Estratégico de Rafaela*. Rafaela: Biblioteca ICEDeL
- Noffke, S. y Somekh, B. (2009). *The SAGE Handbook of Educational Action Research*. California: SAGE publications, Inc.
- Olazarán, M. y Gómez Uranga, M. (2001) *Sistemas Regionales de Innovación*. Universidad del País Vasco.
- Ordenanza N.º 3068 (1998), Creación del ICEDeL. Concejo Municipal de Rafaela.
- Ortiz Taboada D., Suárez F. y Sejas C. (2009) *Evolución del Pensamiento de la CEPAL*. Santa Cruz: Escuela militar de ingeniería «Mcal. Antonio José de Sucre».
- Página web de Guanam Poma. <http://www.guamanpoma.org/>
- Palazuelos, E. (1998). *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo xx*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Peirone, R. (1995). *Discurso de Asunción*. Acta N.º 1599, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Extraordinaria, 10 de diciembre.
- Peirone, R. (1996). *Discurso*. Acta N.º 1606, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 7 de marzo.
- Peirone, R. (1997a). *Discurso*. Acta N.º 1643, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 6 de marzo.
- Peirone, R. (1997b). En Rojas, E. y Daughters, R. (ed.), *La ciudad en el siglo xxi: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. Barcelona: BID. Disponible en web
- Peirone, R. (1998). *Discurso*. Acta N.º 1673, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 5 de marzo.
- Peirone, R. (1999a). *Discurso*. Acta N.º 1710, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 4 de marzo.
- Peirone, R. (1999b). *Discurso de Reección, Segundo Mandato*. Acta N.º 1744, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 9 de diciembre.
- Peirone, R. (1999c). *Autonomía Municipal, Financiamiento y Reversión del Estado Local*. Rafaela: Municipalidad de Rafaela.
- Peirone, R. (2000). *Discurso*. Acta N.º 1749, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 2 de marzo.
- Peirone, R. (2001). *Discurso*. Acta N.º 1789, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 1 de marzo.
- Peirone, R. (2002a). *Discurso*. Acta N.º 1835, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 7 de marzo.
- Peirone, R. (2002b) *El Estado Local: Autonomía, Financiamiento y Reversión*. Rafaela: Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.
- Pérez, C. (2001). *Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil*. Santiago de Chile: Revista CEPAL 75.
- Pérez, C. (2010). *Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales*. Santiago de Chile: Revista CEPAL, No. 100, Abril.
- Perotti, O. (1991). *Discurso de Asunción*. Acta N.º 1453, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Extraordinaria, 11 de diciembre.
- Perotti, O. (1992). *Discurso*. Acta N.º 1457, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 2 de enero.
- Perotti, O. (1993). *Discurso*. Acta N.º 1500, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 4 de marzo.
- Perotti, O. (1994). *Discurso*. Acta N.º 1539, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 3 de marzo.

- Perotti, O. (1995). *Discurso*. Acta N.º 1572, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Ordinaria, 2 de marzo.
- Perotti, O. (2003). *Discurso de Asunción, Segundo Mandato*. Acta N.º1911, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Extraordinaria, 10 de diciembre.
- Perotti, O. (2007). *Discurso de Asunción, Tercer Mandato*. Acta N.º 2078, Concejo Municipal de Rafaela, Sesión Extraordinaria, 11 de diciembre.
- Piore, M. J. y Sabel, Ch. F. (1990) *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza Universidad
- Policy, Faulkner, W. & Senker, J. (1994) *Making Sense of Diversity-Public-Private Sector Research Linkage in 3 Technologies*. *ResearchPolicy*, 23 (6) pp.673-695.
- Porter, M. (1998). *Los clusters y la competencia*. Traducido y reproducido con autorización de Harvard Business Review, este artículo fue originalmente publicado con el título «The Dawn of the E-Lance Economy».
- Prats, J. (2008). *Más allá de la crisis financiera global. Crónicas del fin del neoliberalismo*. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa. Revista Gobernanza, número 6. [www.aigob.org](http://www.aigob.org)
- Programa de desarrollo de capacidades institucionales de gobiernos locales y actores del territorio para la gestión de políticas de empleo (2007). Documento de la Dirección Nacional Servicio Federal Empleo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2000). *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. España: Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. España: Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A.
- Propuesta de una nueva aproximación al desarrollo territorial en Gipuzkoa (2013). Resultados del proceso de investigación en el Laboratorio para la Innovación en Políticas. Diputación Foral. Taller sobre el caso Rafaela. Acta. 17 de febrero de 2012. Diputación Foral de Gipuzkoa
- Puig, Toni (2003). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Buenos Aires: Ed. Paidós
- Puig, T. (2005). *La ciudad y la cultura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Ed. Ciccus
- Puig, T. (2009). *Marca Ciudad*. Buenos Aires: Ed. Paidós
- Puigros, A. (1996). *Refundamentación político pedagógica de la educación popular en la transición al siglo XXI*. En: Revista la Piragua No. 12-13. Santiago de Chile: CEAAL
- Quintar, A. y Gatto, F. (1992). *Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales*. Santiago de Chile, CEPAL
- Quintar, A., Ascúa R., Gatto F., Ferraro C. (1993) *Rafaela: Un cuasi-distrito italiano «a la argentina»*. Documento de Trabajo N.º 35. Buenos Aires: CEPAL.
- Quintar, A., Ascúa, R., Gatto, F., Ferraro, C (1993). *Rafaela, un cuasi distrito italiano a la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL
- Reason, P y Bradbury H. (2008). *The SAGE Handbook of Action Research. Participative Inquiry and Practice*. Second Edition. California: SAGE Publications, Inc.
- Recopilación Trabajos Prácticos Diplomatura Reconquista. Ministerio de Trabajo (2007/2008). Biblioteca Sergio Pérez Rozzi
- Revista ENTRADA. Rahman M.A y Borda Fals O. La situación actual y las perspectivas de la investigación-acción participativa en el mundo.
- Riffo, L. (2013). 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial Serie Desarrollo Territorial 15. Cepal. Santiago de Chile.
- Rodríguez Gutiérrez, F. (2001). *Manual de Desarrollo Local*. Gijón: Universidad de Oviedo.
- Rossato, C. (2012). En *Paulo Freire Encyclopedia*, compilado por Streck, Redin, Zitzkoski. Nueva York: Rowman&LittlefieldPublishers
- Saludjian, A. (2006). *La inserción mundial de América Latina en las teorías de la Cepal: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo*. Université de Paris 13-Villetaneuse [en línea]. Disponible en web
- Sarramone, A. (2009). *Inmigrantes y criollos en el Bicentenario*. Ediciones B, Buenos Aires.
- Schuldt, J. (2012) *Desarrollo a escala humana y de la naturaleza*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico
- Sen, A. (2000); *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta

- Sengenberger, Loveman y Piore (comp.) (1992) Los distritos industriales y las pequeñas empresas, II. El resurgimiento de la pequeña empresa. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Sengenberger, Pyke y Becattini (comp.), (1992). *Los distritos industriales y las pequeñas empresas, I. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Sigl, L. (2006). *Revista Orígenes, Rafaela de Colección*. Fascículo 2: La tierra abre sus puertas. Rafaela: Municipalidad de Rafaela y Diario La Opinión.
- Silva Lira, I. (1998). *Metodología para la elaboración de Estrategias de Desarrollo Local*. Santiago de Chile: ILPES Dirección de Desarrollo y Gestión Local.
- Silva Lira, I. (2003). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. Santiago de Chile: Dirección de Gestión del Desarrollo local y regional, ILPES.
- Silva Lira, I. (2005). *Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina*. Revista de la CEPAL N.º 85, abril 2005.
- Sotarauta, M. (2005). Shared Leadership and Dynamic Capabilities in Regional Development. In Sagan & Halkier (eds.) *Regionalism Contested*.
- Trochim, W., (1989). *An introduction to Concept Mapping for Planning and Evaluation*. Evaluation and Program Planning, 12, 1-16. Disponible on line [consulta: 07/03/2014]: <http://www.socialresearch-methods.net/research/epp89/Trochim1.pdf>
- Valle, J. (2014). *Análisis del entramado institucional rafaélino*. Tesis de maestría. Universidad de Bologna, Boloña.
- Vázquez Barquero, A. (1993). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid, España: Ediciones Pirámide.
- Vázquez Barquero, A., Garófoli (ed. lit.) (1995) *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas
- Vázquez Barquero, A. (1996) *La política Económica local, la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide SA.
- Vázquez Barquero, A. (1998) *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Vázquez Barquero, A. (1999). Sobre las raíces teóricas del desarrollo económico local. Cuadernos del Cendes. ISSN 1012-2508, Numero 40. 1-20. Madrid.
- Vázquez Barquero, Garófoli, Gilly (ed. lit.) (1997) *Gran empresa y desarrollo económico*. Madrid: Fundación Duques de Soria.
- Vázquez Barquero, A. (2001) Desarrollo Endógeno y Globalización. Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Vázquez Barquero, A. (2008). Diversidad y complejidad de las estrategias y políticas de desarrollo. Revista Prisma. págs. 35-58. Uruguay.
- Vicenti, I. (2006) *Revista Orígenes, Rafaela de Colección*. Fascículo 1: La Antesala de la colonia; Fascículo 3: Guillermo Lehmann; Fascículo 6: Rafaela en la región más gringa de la «Pampa Gringa». Rafaela: Municipalidad de Rafaela y Diario La Opinión.
- Villar, A. (2004). *Las políticas de desarrollo económico de los municipios argentinos. Un aporte al conocimiento del desarrollo local*. Buenos Aires: UNQ
- Wainfeld, M. (1985). «Peronismo y sociedad: el abismo y los puentes». Revista Unidos. Disponible en la web.
- Worcel, G. y Ascúa, R. (1991). *Dinamismo empresarial y cooperación institucional. El caso de las pymes de Rafaela (Provincia de Santa Fe)*. Programa Conjunto Perspectivas de reindustrialización y sus determinaciones regionales (PRIDE), CFI, Municipalidad de Rafaela y CEPAL.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Fourth Edition. California: SAGE Publications Inc. Español <http://www.polipub.org/documentos/YIN%20ROBERT%20.pdf>
- Yoguel, G. y Moori-Koenig (coord.) (1999). *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PyMEs argentinas*. San Miguel, provincia de Buenos Aires: UNGS-FUNDES, Niño y Dávila Editores.
- Zurbano, Gainza, Bidaurratzaga (2014). *Interrelación local-global en los procesos de Desarrollo Humano Local*. País Vasco: HEGOA.

## Bibliografía Capítulo 7<sup>29</sup>

### Caso Reconquista

- Programa de desarrollo de capacidades institucionales de gobiernos locales y actores del territorio para la gestión de políticas de empleo. Documento de la Dirección Nacional Servicio Federal Empleo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Abril 2007.
- Informes de la Coordinación de la Diplomatura. Ministerio de Trabajo (2007/2008). Biblioteca Profesor Pérez Rozzi
- Costamagna, P. (2007). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina*. Santiago de Chile: ILPES CEPAL.
- Recopilación Trabajos Prácticos. Ministerio de Trabajo (2007/2008). Biblioteca Sergio Pérez Rozzi
- Boletín Informativo de la Diplomatura. Asociación para el Desarrollo (2007) Reconquista.
- Antecedentes de Módulos Dictados y evaluaciones. Ministerio de Trabajo (2007/2008). Documentos de trabajo. Archivos Profesor Daniel Frana
- Documento base presentado al Ministerio de Trabajo para la aprobación de la Formación. Municipalidad de Reconquista. Archivos Profesor Daniel Frana. 2007
- Informe del Gerente a la Comisión Directiva de la ADR. Asociación para el Desarrollo Regional. Julio 2010

### Caso Cusco

- Página web de Guaman Poma. Disponible on line [último acceso: 19/03/2014]: <http://www.guamanpoma.org/>
- Antecedentes del Proyecto. Biblioteca de Guaman Poma de Ayala. Perú.
- Informe técnico final del Proyecto de Enero del 2013. Guaman Poma.
- Material de la Diplomatura en Gestión del Desarrollo Económico Local.
- Documento Final Evaluación «Fortaleciendo la respuesta de los gobiernos locales a la demanda del tejido empresarial en la Región de Cusco». Pablo Costamagna. Gauman Poma. Cusco. Abril 2013

---

<sup>29</sup> Esta bibliografía no tiene el habitual formato de bibliografía. Son, sobre todo, documentos que se encuentran en los archivos de instituciones y de profesores que han estado en los procesos.

Crear o fortalecer capacidades para dinamizar procesos de cambio es uno de los desafíos a los que se enfrentan todos aquellos que trabajan en el desarrollo territorial. Así lo manifiesta el autor de este libro que, respaldado por más de veinte años trabajando en ese ámbito, profundiza en las capacidades que se requieren y en un tipo de interacción para su construcción: la interacción entre los procesos políticos y los formativos, con el diálogo como estrategia dominante. El autor intenta reflexionar sobre el «qué» y también el «cómo». La comprensión de elementos como el diálogo, la facilitación, la mutua influencia entre lo formativo y lo político, la importancia de la identidad cultural y las influencias externas se desarrollan en estas páginas ilustrados en casos concretos que tienen como escenario Argentina, Perú y el País Vasco.

Al escribir este libro desde la praxis, Pablo Costamagna lo convierte en una invitación a buscar caminos en los que la investigación se haga no para los actores del territorio, sino con los actores del territorio. Es una invitación a experimentar el desarrollo territorial sin separar la teoría de la práctica, la reflexión de la acción.