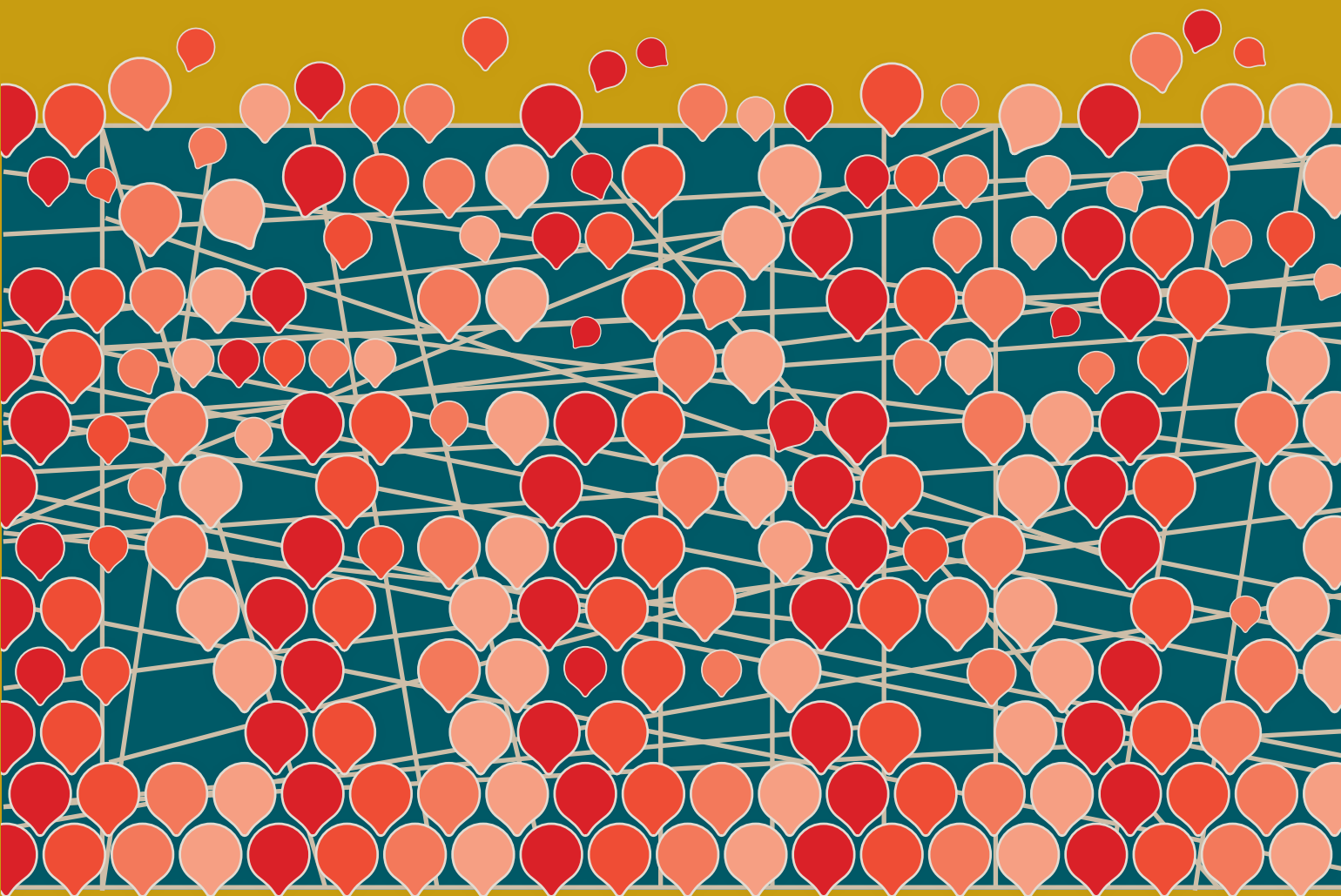


Una aproximación a la complejidad del territorio

Aportes metodológicos para el análisis
y la evaluación de procesos de Desarrollo Territorial

Constanza Rozenblum



▪ Ediciones

Instituto Nacional de
Tecnología Agropecuaria



Ministerio de
Agricultura, Ganadería y Pesca
Presidencia de la Nación

Una aproximación a la complejidad del territorio

**Aportes metodológicos para el análisis y la evaluación
de procesos de Desarrollo Territorial**

Constanza Rozenblum

Rozenblum, Constanza

Una aproximación a la complejidad del territorio : aportes metodológicos para el análisis y la evaluación de procesos de desarrollo territorial . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA, 2014.

E-Book.

ISBN 978-987-521-471-2

1. Desarrollo Territorial. 2. Evaluación. 3. Complejidad. I. Título
CDD 630

Fecha de catalogación: 13/01/2014

STAFF

Gerente de Gestión de Programas de Desarrollo Rural: Ing. Ftal. Diego Ramilo

Revisor / corrector: Carolina Piscione – Florencia Lance

Diseño y diagramación: Ana Cuenya y Julia Gouffier

Una aproximación a la complejidad del territorio

**Aportes metodológicos para el análisis y la evaluación
de procesos de Desarrollo Territorial**

Constanza Rozenblum

Prólogo.....7

Introducción.....9

El enfoque de Desarrollo Territorial.....11

 Las dimensiones del Desarrollo Territorial.....14

 La dimensión económico-productiva.....15

 Las dimensiones sociocultural y político-institucional.....16

 La dimensión ambiental.....22

El análisis del territorio.....25

 Algunas herramientas para el diagnóstico territorial.....29

 Grado de integralidad del proceso de desarrollo:.....29

 Análisis del perfil del territorio.....31

 Análisis de las necesidades locales de innovación32

 Funcionamiento del entramado institucional de apoyo a la producción.....37

La evaluación de procesos de Desarrollo Territorial.....39

 La importancia de la evaluación.....39

 La evaluación de un proceso complejo.....42

La operacionalización del concepto de Desarrollo Territorial.....45

Palabras finales.....75

Bibliografía.....77

La complejidad en los territorios es indudable y los procesos de desarrollo que ocurren en ellos reflejan esa imbricada relación entre las dimensiones económico-productivas, sociales, culturales, político-institucionales y ambientales. Diversidad de actores, intereses y concepciones atraviesan los territorios y requieren esfuerzos orientados a construir compromisos colectivos que superen la ocurrencia de posibles conflictos.

Enmarcado en los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET's), el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (Profeder) del INTA acompaña procesos de innovación tendientes a promover el desarrollo local. En este sentido, la innovación es no sólo un proceso de gestión de conocimiento sino, ante todo, la gestión colectiva de un cambio en dicho conocimiento a partir del diálogo, el aprendizaje, la negociación y la construcción de redes multiactorales que posibiliten generar soluciones adecuadas a los múltiples problemas y demandas que expresan los territorios.

Este trabajo reflexiona y aporta, en esta dirección, a la discusión sobre la importancia del diagnóstico y la evaluación participativa en los procesos de desarrollo territorial, entendiendo a la evaluación como una actividad fundamental de estos procesos, indispensable para el aprendizaje colectivo e institucional y para el logro de cambios sustentables en el tiempo.

Por ello es que "Una aproximación a la complejidad del territorio" no pretende convertirse en una receta a seguir sino que busca disparar, a nivel local, una reflexión crítica y participativa acerca del "cómo" y "para qué" de los procesos de innovación para el desarrollo que apoyamos y buscamos fortalecer, desde la acción institucional.

Ing. Ftal. Diego Ramilo

Gerente de Gestión de Programas de Desarrollo Rural
Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Cuando se inician procesos de desarrollo territorial, uno de los primeros pasos es la realización de un diagnóstico participativo en el cual, por lo general, los actores locales utilizan la metodología de análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) o alguna similar. Dicho análisis es la base sobre la cual los participantes discuten los principales problemas locales y se priorizan objetivos que darán forma al proyecto de desarrollo del territorio.

Sin embargo, muchas veces, por diversas razones, no se realiza un análisis profundo del punto de partida para iniciar el proceso de desarrollo local. Este hecho no favorece la problematización de la situación en la cual se encuentra el territorio, es decir, que puede dificultar que logren dilucidar las causas de los problemas emergentes. Por lo tanto, las estrategias adoptadas pueden no ser las adecuadas.

Por otro lado, un análisis territorial superficial dificulta la construcción conjunta de una línea de base que permita, posteriormente, evaluar la marcha del proceso y proyectos asociados y cómo se van alcanzando las metas establecidas.

A su vez, uno de los mayores obstáculos que presentan los proyectos que buscan aportar al desarrollo de una comunidad o territorio es el diseño del proceso de evaluación del mismo, refiriendo, en la mayoría de los casos, dificultades a la hora de construir o seleccionar indicadores que den cuenta del “proceso”, de la dimensión intangible del desarrollo, relacionada con los aspectos cualitativos del mismo.

Más importante aún es la poca relevancia otorgada a la evaluación del proceso, viéndola como una tarea “externa”, de “control”, en lugar de entender la evaluación como parte del proceso mismo, realizado por y para los participantes como una forma de analizar lo que se está llevando a cabo y los posibles ajustes o mejoras que se requieren para lograr los resultados propuestos.

En este sentido, el documento pretende aportar a la comprensión del papel de la evaluación en los procesos de desarrollo local y, por lo tanto, desmitificar la complejidad del análisis de lo “complejo”. El objetivo es poner a disposición algunas herramientas que permitan abordar el análisis de un territorio, ya sea con la intención de iniciar un proceso

en él como de evaluar la implementación de uno en marcha o finalizado. Luego de brindar un breve repaso sobre el enfoque de desarrollo territorial (apartado uno), se profundizará en las distintas dimensiones del mismo. En el apartado siguiente, se señalan algunas pautas para organizar el análisis de un territorio y se presentan propuestas de diferentes autores a la hora de realizar diagnósticos territoriales, ya sea con la finalidad de comenzar un proceso de construcción de un proyecto colectivo de desarrollo territorial como de diseñar un proceso que permita evaluar los avances y retrocesos acaecidos en el territorio respecto a un proceso en marcha (o finalizado) de desarrollo local. En el apartado tres, se señalan algunas consideraciones generales acerca de la evaluación que introducirán a las especificidades que presenta la misma para procesos de desarrollo. Por último se presenta, a modo de ejemplo, una posible manera de operacionalizar el concepto de desarrollo territorial, que no pretende representar un listado exhaustivo de indicadores “listo para usar”, sino que tiene por finalidad mostrar la posibilidad de construir un sistema de medición para este tipo de proyectos, que integre los dos aspectos o dimensiones del desarrollo, lo cuantitativo pero, fundamentalmente, lo cualitativo como un camino posible hacia la comprensión de la complejidad de estos procesos territoriales.

Durante las últimas décadas del siglo XX, surgieron, primero en Europa y luego en América Latina, diversos tipos de iniciativas destinadas a fortalecer económica, social e institucionalmente a territorios subnacionales (regiones, microrregiones, municipios, comunas, parajes).

En nuestro país, se iniciaron varias experiencias, con motivaciones y resultados diversos, pero con un denominador en común: la búsqueda del fortalecimiento del territorio, con énfasis diferentes en algunas de las áreas mencionadas (social, económica e institucional), a partir de la valoración de los recursos locales.

El desarrollo local o territorial es un proceso social, iniciado e implementado por los actores del territorio¹, que busca afianzar las capacidades locales para fortalecer el entramado socioinstitucional y el sistema económico-productivo local, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de una comunidad (Rozenblum, 2006; INTA, 2007)².

Mientras que la finalidad de estos procesos es el bienestar general de la población local, los dos grandes objetivos, más bien aspiraciones, son alcanzar la cohesión social

¹El INTA define al territorio como "(...) un espacio geográfico caracterizado por: la existencia de una base de recursos naturales específica; una identidad (entendida como historia y cultura locales) particular; relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias, conformando un tejido o entramado socioinstitucional (resultado de las diversas interacciones entre los actores e instituciones) característico de ese lugar; y determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso" (INTA, 2007: 3). Madoery (2008), apoyado en las ideas de Arocena (1995), refiere que "(...) un territorio es sociedad local cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza, pero, además, cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros" (Madoery, 2008: 99).

²Esta definición está en consonancia con gran parte de la teoría existente en la temática, en particular con el enfoque europeo y latinoamericano. Para mayor información al respecto puede consultarse Albuquerque (1997); Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri y Portilla (2003), "El enfoque territorial del desarrollo rural", IICA, Costa Rica; Schejtman y Berdegué, 2004.

y territorial³, para lo cual se busca aumentar la competitividad económica, mejorar la equidad social y asegurar la sustentabilidad ambiental.

El propósito es incrementar la competitividad sistémica, es decir, la relativa a todo el territorio en su conjunto y no sólo atribuible a un sector en particular. Ésta es la razón por la cual el esfuerzo está dirigido, principalmente, a fortalecer las capacidades del territorio. Para Madoery (2008):

“Las capacidades de desarrollo de un territorio no están dadas de antemano sólo por la dotación estática de recursos sino que dependen, en gran medida, de procesos dinámicos que incorporan y entrelazan aspectos estructurales, institucionales y relacionales propios de cada territorio local”. (Madoery, 2008: 71).

Una de las características centrales de este tipo de procesos es que se trata de estrategias de desarrollo “desde abajo”, es decir, diseñadas e implementadas por los propios territorios, de acuerdo a un proyecto sociopolítico compartido por toda la comunidad y sustentado en la valorización de los recursos naturales, humanos, económicos, sociales, culturales e institucionales de esa localidad (Rozenblum, 2006). Al respecto, Alburquerque sostiene que:

“(…) al aceptar que las características históricas, culturales, institucionales y sociales condicionan las estrategias y los procesos de transformación de la economía y la sociedad, lo que se está subrayando es que no existe una, sino diversas vías posibles de desarrollo, en las cuales los diferentes actores sociales desempeñan funciones relevantes en cada territorio concreto”. (Alburquerque, 1997: 101).

Otro de los aspectos a destacar muy especialmente es la multidimensionalidad del enfoque. Este planteamiento implica un abordaje integral de todos los aspectos que hacen a una sociedad. Es decir que, para contribuir al desarrollo de un territorio se llevan a cabo acciones desde el plano económico-productivo, sociocultural, político-institucional y ambiental. Esto no significa que necesariamente deban abordarse todas estas dimensiones

³Cohesión social: entendida como la capacidad de una sociedad para relacionarse entre sus miembros de manera solidaria, con distribución equitativa de la riqueza, respeto a la diversidad, resolución pacífica de conflictos y justicia social. La búsqueda de cohesión social implica llevar a cabo acciones tendientes a la inclusión de los actores sociales marginados por el modelo de desarrollo prevaleciente con la finalidad de reducir la desigualdad en el acceso a las oportunidades de desarrollo.

Cohesión territorial: considerada como la conjunción entre el espacio físico, los recursos (naturales, económicos, culturales), las instituciones y las comunidades en un territorio determinado. Dicha cohesión implica la integración social, cultural, económica e institucional de un territorio. A nivel local y regional, representa un esfuerzo por romper con las dicotomías urbano-rural y mercado interno-externo, buscando un desarrollo equilibrado del territorio. A nivel nacional, la cohesión territorial implica la implementación de acciones tendientes a reducir las brechas o disparidades entre territorios, provincias y regiones, buscando un desarrollo equitativo de las distintas regiones del país.

al mismo tiempo. De acuerdo con las características de la sociedad local, se podrá enfatizar en uno u otro aspecto o los problemas y necesidades llevarán a priorizar acciones en algún plano. Pero lo importante es que la visión con la cual se “piense” y planifique el desarrollo sea integral, abarcativa de todas las dimensiones que hacen a la calidad de vida de la población.

Llegados a este punto, es posible constatar la complejidad que deriva de este enfoque. El desarrollo territorial no sólo implica el diseño e implementación de una estrategia “desde abajo”, con una visión multidimensional, sino, sobre todo, desencadenar un proceso de aprendizaje en el territorio (Madoery, 2008). Un aprendizaje dirigido, como ya se ha mencionado, a fortalecer las capacidades de los actores locales.

La esencia de los procesos de desarrollo territorial radica en que se trata de un proceso que no tiene un final preestablecido. Es un ciclo continuo, con avances y retrocesos en las diferentes dimensiones que lo abarcan, permanentemente retroalimentado por las acciones y los cambios que se van sucediendo en el territorio. Por lo tanto, no se trata de una metodología específica. Es un planteamiento mucho más abarcativo que busca la generación de un proyecto colectivo de mejora de las capacidades de una comunidad. Para su puesta en marcha podrán utilizarse una gran diversidad de metodologías existentes⁴, de acuerdo con las características y necesidades locales y, particularmente, con las capacidades técnicas presentes en el territorio que puedan apoyar al proceso.

Ahora bien, este tipo de procesos puede apoyarse para su implementación en un gran proyecto (del que luego emanarán varios proyectos) o en distintos proyectos, ya sean simultáneos o sucesivos. Lo importante es la coherencia de los mismos respecto a las estrategias que la comunidad haya definido participativamente para abordar la resolución de sus problemas y necesidades.

Aquí uno puede preguntarse sobre el inicio de los procesos de desarrollo territorial. El origen puede ser de lo más diverso. En nuestro país, muchos procesos tuvieron su origen en planificaciones estratégicas impulsadas por gobiernos locales o asociaciones para el desarrollo local o regional. Otros surgieron a partir del trabajo de distintos tipos de espacios multiactorales constituidos para tratar temáticas o problemas puntuales, como los Consejos Locales Económicos Sociales conformados para la administración de planes sociales nacionales. Algunas experiencias fueron promovidas por actores institucionales que, aprovechando una posición de liderazgo o prestigio local, lograron la articulación de los actores locales en pos de construir un proyecto colectivo, como puede ser el caso del INTA⁵.

⁴Para profundizar en este enfoque véase “Enfoque de Desarrollo Territorial”, INTA - Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, Documento de trabajo n° 1, 2007. También la bibliografía citada al final del documento.

⁵Algunas experiencias argentinas se encuentran sistematizadas en Cravacuore, D. (coord.), “Alianzas para el Desarrollo Local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos”, Editor Dunken, Bs. As., 2003. También disponible en <http://biblioteca.municipios.unq.edu>.

Una mención especial merecen los proyectos que, a pesar de no estar enmarcados en un proceso de desarrollo, favorecen su surgimiento. Son aquellos proyectos que, aún acotados, sectoriales o de impacto reducido, se encuentran orientados al desarrollo local o cuentan con el enfoque del desarrollo territorial y contribuyen a la generación o fortalecimiento de estrategias de desarrollo más abarcativas, con perspectiva de sostenibilidad en un territorio determinado. Este tipo de proyectos, generalmente con objetivos económico-productivos, al requerir el análisis de los recursos locales, las actividades económicas alternativas y las articulaciones institucionales, así como alentar el asociativismo entre emprendedores, propician el debate local acerca de cuestiones que hacen a la mejora de la calidad de vida de la población, motivando el planteo de la necesidad de perseguir objetivos más generales en el marco de una estrategia integral para el territorio. Dentro de este tipo de proyectos, se destacan los de turismo rural que, con el eje en la revalorización de la identidad local como máxima expresión del patrimonio local, presentan un fuerte potencial para el impulso de procesos de desarrollo en los territorios⁶.

¿Podemos afirmar que un proyecto de turismo rural que revaloriza el patrimonio local, genera ingresos complementarios y ofrece canales alternativos de venta para las producciones locales no aporta al desarrollo de un territorio? ¿O que un proyecto que busca fortalecer la cadena de valor ovina, por ejemplo, no incrementará el valor generado en el territorio y promoverá las relaciones entre distintos actores así como el involucramiento de las organizaciones presentes en el medio? Posiblemente, muchos de los proyectos en marcha en nuestro país no terminen siendo esos casos “exitosos” que se nos presentan a menudo, pero lo importante es que generen beneficios a la comunidad.

Las dimensiones del desarrollo territorial

Como ya se ha mencionado, los objetivos del desarrollo territorial son el aumento de la competitividad económica, la mejora de la equidad social y el aseguramiento de la sustentabilidad ambiental con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de una comunidad. La integralidad de este planteamiento se refleja en que abarca todas las dimensiones que hacen a la sociedad. Veamos, a continuación, las principales características y líneas de acción de cada una de ellas.

ar/modules/mislibros/archivos/Alianzas%20para%20el%20desarrollo%20local%20en%20la%20Argentina.PDF (consultada el 09/02/09).

⁶Para ver algunos ejemplos de este tipo de iniciativas, véase el artículo de Peiretti, D. y Costamagna, P., “Experiencias de desarrollo territorial en Argentina”, Revista DLocal N° 4, junio de 2008, CEDET-UNSAM, disponible en http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_4/localizados2.pdf (consultado en julio de 2008)

La dimensión económico-productiva

Esta dimensión hace referencia a la capacidad productiva y el potencial económico del territorio (Sepúlveda, 2002), desde un punto de vista multisectorial que involucra a las actividades primarias, las de procesamiento (secundarias) y el comercio y servicios (terciarias).

Un objetivo del desarrollo territorial es la mejora de la competitividad económica, definida como la capacidad de los actores para producir y mantener el máximo de valor agregado en el territorio (CE, 2000b). Para ello, los esfuerzos se enfocan en el fortalecimiento del sistema económico-productivo local. Las estrategias en este sentido se orientan, por un lado, a la diferenciación y diversificación de las actividades económicas y, por el otro, a un mayor aprovechamiento tanto de las sinergias⁷ entre los sectores económicos como de los encadenamientos entre actividades productivas y no productivas. Así será posible la generación de mayor valor en el territorio que, si es reinvertido localmente, implicará, entre otras cosas, mayores ingresos y empleo para la población local.

La diversificación productiva evita que el territorio dependa de una o unas pocas producciones y favorece el fortalecimiento de la base económica local. Aquí no se trata sólo de reconversión de la actividad principal sino, fundamentalmente, de emprender actividades complementarias sobre la base de recursos y capacidades locales, con miras a incrementar la actividad económica, generando vínculos entre la agricultura, la industria y los servicios.

Por su parte, la diferenciación productiva facilita la identificación y desarrollo de aquellos bienes y servicios que, por ser singulares al territorio, pueden ser más competitivos en los mercados como, por ejemplo, productos con denominaciones de origen o certificaciones de factores distintivos (ecológicos, limpios o inocuos, ambiental o socialmente sustentables, étnicos u otros).

Una línea de acción importante es aquella que busca dotar al territorio de las infraestructuras, equipamientos y servicios sociales necesarios no sólo para los habitantes sino, también, para las actividades económicas.

En particular, la adecuación de la oferta educativa a las necesidades y características económicas locales favorece tanto la inserción laboral de la población como la satisfacción de la demanda de mano de obra especializada de los emprendimientos, además de contribuir con la disminución de la emigración juvenil.

La calificación laboral de la población acorde a las necesidades locales junto con la introducción de innovaciones en procesos, productos y organización productiva y la mejora de la gestión del conocimiento en las organizaciones son condiciones necesarias para propiciar la innovación e incrementar la capacidad competitiva del territorio.

En este sentido, la estructuración y/o fortalecimiento de redes de pequeñas empresas que operan en el territorio permite estimular la cooperación horizontal, generar economías de escala que otorgan mayor capacidad de negociación en los mercados, aumentar el volumen de la oferta y disminuir gastos de transacción, generando condiciones para

⁷Sinergia es la potenciación del resultado de una actuación conjunta superior a la suma de las acciones individuales y aisladas.

llegar a mercados más lejanos, inalcanzables para los emprendimientos de pequeña escala. Además, la articulación horizontal permite circular el conocimiento entre las empresas asociadas, contribuyendo con ello a elevar su capacidad innovativa. Asimismo, la posibilidad de que pequeñas empresas se articulen a empresas más grandes en torno al desarrollo de un sector o subsector, también es un factor que eleva la competitividad de la pequeña producción. La creación de vínculos y redes entre las empresas, sobre todo en materia de promoción y comercialización, para generar, por ejemplo, una nueva oferta colectiva de un bien o servicio con fuerte identidad territorial o crear estructuras de apoyo comunes, fortalece el tejido económico-productivo local (Rozenblum, 2006)⁸.

La disponibilidad de servicios de apoyo a la pequeña empresa (información, innovación tecnológica, financiamiento, capacitación, entre otros) así como la existencia de ambientes institucionales favorables al emprendedorismo y la innovación (investigación y desarrollo, "capital semilla" y apoyo al emprendimiento, simplificación de trámites, institucionalidad municipal facilitadora, entre otros) también son factores de competitividad. Todas cuestiones centrales que favorecen la generación de iniciativas innovadoras para la resolución de problemas locales y la creación de nuevos emprendimientos que dinamicen la estructura socioeconómica del territorio.

Otra cuestión de importancia es la relacionada a la vinculación del territorio con el entorno, en particular las relaciones de cooperación que se puedan establecer con territorios cercanos para acciones en conjunto y, por supuesto, las vinculaciones económicas que se establezcan tanto a nivel regional como nacional e internacional.

En resumen, desde el punto de vista económico-productivo, lo que se pretende es fortalecer la estructura económica local, poniendo énfasis tanto en la creación de emprendimientos como en el incremento y consolidación de las vinculaciones entre los mismos, de manera de mejorar la integración productiva de los emprendimientos locales, reflejada en un tejido o entramado empresarial denso que implique no sólo un aumento en la generación de valor local sino que el excedente generado permanezca y sea reinvertido en el territorio.

Las dimensiones sociocultural y político-institucional

El segundo objetivo del desarrollo territorial, referido a la mejora de la equidad social, puede ser abordado a través del fortalecimiento del entramado socioinstitucional⁹, de

⁸Para profundizar en este tema, véase Boscherini F. y Poma L., "Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global", 2000, Miño y Dávila Editores. Véase también Ferraro C. (2003), "Desarrollo productivo local en Argentina", Estudio 1.EG.33.3 Componente B, CEPAL.

⁹El entramado institucional está conformado por las instituciones y organizaciones públicas y privadas de un territorio. Su densidad está dada por las relaciones interinstitucionales entre ellas (Rozenblum, 2006).

manera de reconstruir o reforzar el capital social de la comunidad¹⁰. Es por ello que en este punto se tratarán conjuntamente las dimensiones sociocultural y político-institucional, sin que ello signifique menospreciar la importancia relativa de cada una de ellas.

En primer lugar, es necesario definir el concepto central de estas dimensiones. El capital social es una forma de institucionalidad social, basada en los valores compartidos, la cultural local, que promueve la capacidad de las personas para actuar sinérgicamente, generando redes, asociaciones y concertaciones hacia el interior de la sociedad. Puede definirse como la habilidad de una comunidad para trabajar unida por un objetivo común y se refleja en la densidad o entramado institucional que posee una sociedad (Rozenblum, 2006). Las acciones en este sentido se pueden enfocar hacia la promoción de la participación social, la valorización de la identidad y la cultura locales, la actitud proactiva del gobierno local, el surgimiento de liderazgos locales, la cooperación público-privada, la coordinación de programas e instrumentos en el territorio, la gobernabilidad y la integración social, lo que, en definitiva, apunta a la creación de una nueva institucionalidad local para el desarrollo.

En los procesos de desarrollo local es esencial el nivel de participación¹¹ y movilización de los actores locales como así también la capacidad que la comunidad tenga para conciliar las cuestiones de corto plazo, por lo general las urgencias o necesidades más sentidas de la población, con los objetivos de mediano y largo plazo que se definan participativamente.

Resulta central, en este sentido, la implementación de una estrategia de comunicación que fomente la participación social, generando debates y consensos acerca de las acciones

¹⁰El incremento de la participación de la población local (de manera directa o a través de las organizaciones a las que pertenecen) y el fortalecimiento del entramado socioinstitucional implican, entre otras cosas, la incorporación de todos los sectores sociales en la discusión de los asuntos públicos y en los espacios de toma de decisiones y, por lo tanto, la posibilidad de debate acerca de medidas que redistribuyan los ingresos locales de manera más equitativa. A su vez, las acciones implementadas en otros planos apuntan a mejorar el acceso a bienes y servicios, contribuyendo así a la igualdad de oportunidades para toda la población. Esta idea, romántica si se quiere, o representativa de un sistema ideal, no implica la negación del conflicto de intereses y la lucha por la distribución de los recursos. Muy por el contrario, el enfoque de desarrollo local asume la existencia de intereses divergentes al plantear como un elemento crítico en procesos de desarrollo la construcción de proyectos compartidos a partir de una amplia participación de los actores locales.

¹¹Cuando se habla de participación social en procesos de desarrollo territorial es común imaginarse la participación de gran parte de la población en ellos. Sin embargo, la participación de los habitantes durante todo el proceso es poco factible. A mayor tamaño de la población local y, por lo tanto, de diversidad de intereses y necesidades a conciliar, así como de diferentes tipos de actores institucionales, mayor complejidad para la participación directa en la toma de decisiones. Generalmente la participación se da mediada por las organizaciones y/o referentes locales, dependiendo de la dinámica socioterritorial. Esto no significa que la población no participará en el proceso. En muchos casos, los habitantes participan directamente en ciertas instancias y en otras su participación se da a través de sus representantes organizacionales o referentes locales. Lo importante es el papel que cumplan las organizaciones e instituciones locales en la representación de los diversos intereses y en que se prevea la inclusión de todos los sectores y puntos de vista presentes en la comunidad.

a emprender y estableciendo un diálogo permanente entre todos los actores locales. La socialización y apropiación del proceso por parte de la población local contribuye decididamente a su sostenibilidad, a la vez que la participación amplía las posibilidades de éxito del proceso al funcionar como un mecanismo de presión para que se implementen las acciones acordadas.

La participación de instituciones educativas (escuelas y universidades) y de Ciencia y Tecnología en el proceso de desarrollo local puede contribuir tanto a una formación acorde con las necesidades locales como a la apropiación del proceso por parte de la población (sobre todo por los debates y la difusión que pueda hacerse en dichos ámbitos). A su vez, este tipo de instituciones muchas veces son las que otorgan apoyo técnico al proceso.

La identidad territorial¹² es otro aspecto importante en esta dimensión, particularmente debido a que favorece la generación o fortalecimiento del sentido de pertenencia a la comunidad, que se traduce en cohesión social y en capacidad de organización para la generación de proyectos compartidos. Por lo tanto, resulta un elemento movilizador de las potencialidades del territorio, a la vez que permite que los actores se sientan protagonistas de su propio desarrollo, es decir, se apropien del proceso y logren la canalización de acuerdos locales en torno a las iniciativas de desarrollo (Rozenblum, 2006). Las acciones que apuntan a la valorización de la identidad local son variadas. Giran en torno al rescate del patrimonio cultural, a través de la recuperación de la historia local; de los sitios históricos y arqueológicos; del patrimonio arquitectónico; de las especies (vegetales y animales) nativas; de las técnicas productivas típicas; del apoyo al desarrollo de las producciones locales (artesanías, manualidades, gastronomía locales); del fortalecimiento de los espacios donde se potencie la cultura local (fiestas, celebraciones, ferias, exposiciones, museos); del cuidado del paisaje (considerado como reflejo de la conjunción del patrimonio natural, la cultura y las actividades productivas de una población)¹³; entre otros (Guastavino, Rozenblum y Trímboli, 2009). Una actividad que contribuye fuertemente en este sentido es el turismo rural que, al ser una estrategia basada en la revalorización de la identidad y el paisaje (como expresión del patrimonio local), permite llevar adelante acciones en las tres dimensiones de manera simultánea.

Respecto a la centralidad de la identidad territorial en procesos de desarrollo, Arocena sostiene que:

¹² La identidad de un territorio es el conjunto de las percepciones colectivas que tienen sus habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales, su futuro, etc. (CE, 1999). La identidad local es una construcción social que se va modificando a lo largo del tiempo, por lo tanto, es dinámica.

¹³ En el Convenio Europeo del Paisaje, firmado por el Consejo de Europa en octubre de 2000, se define al paisaje como "(...) cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos (...)".

“Las sociedades locales existen en territorios cargados de huellas del pasado. El espacio no es neutro: él expresa la historia de los hombres, sus conflictos y sus sistemas de vida, sus trabajos y sus creencias. La memoria colectiva otorga un sentido a la relación entre pasado, presente y proyecto, expresando así los contenidos profundos de la identidad colectiva...” (Arocena, 1995 citado en Arocena, 1998: 11).

En esta frase se refleja claramente el propósito de este tipo de planteamiento: fortalecer las capacidades de los actores locales para que puedan, a través de la valoración de sus propios recursos, pensar y actuar en pos de la mejora de sus condiciones de vida, individual pero, sobre todo, colectivamente. En este mismo sentido, Lechner (2002) afirma que:

“(...) las capacidades de la sociedad de intervenir sobre su propio desarrollo dependen de la autoimagen que ella tenga de sí misma. Vale decir, sólo una sociedad que disponga de una imagen fuerte del Nosotros como actor colectivo se siente en poder de decidir la marcha del país. Y desarrollamos tal imaginario del Nosotros en la medida en que realizamos experiencias exitosas de acción colectiva”. (citado en Madoery, 2008: 45).

Otro elemento importante en los procesos de desarrollo territorial es el liderazgo. Por lo general, se asocia al gobierno local, particularmente al Poder Ejecutivo municipal (o figura similar en otros tipos de organización político-administrativa local). Sin embargo, no es una función exclusiva de las autoridades públicas aunque es necesario que el gobierno local adopte una actitud proactiva. En sociedades con alto nivel de capital social, es decir, con un entramado institucional denso, el liderazgo tiende a ser plural, participativo y con una visión de largo plazo. Son comunidades en las cuales hay una tradición de representación de intereses por parte de variadas organizaciones y en las que los actores locales tienen cierto ejercicio de debate sobre asuntos de interés común. En cambio, en sociedades con bajo nivel de capital social, el liderazgo tiende a estar concentrado y ser cortoplacista (Barreiro Cavestany, 2000). Debido, sobre todo, a que como comunidad carece de historia institucional “exitosa” y prevalece la imposición de intereses particulares o sectoriales.

Por otra parte, en aquellos territorios que padecen una situación de declive o crisis, donde los actores adoptan actitudes pasivas o tradicionales, la iniciativa de desarrollo local se produce a partir del liderazgo fuerte de un actor, la mayoría de las veces de naturaleza institucional y, en muchos casos, externo al territorio. Nos referimos a sociedades en las que no se encuentran puntos de negociación para el consenso sobre el camino a seguir. Por el contrario, en aquellos territorios de estructura socioeconómica más compleja y que viven procesos de cambio y transformación, la cooperación aparece como una necesidad percibida por los diferentes actores y, por lo tanto, el liderazgo también es compartido entre varios actores (Barreiro Cavestany, 2000). Situación que refleja una comunidad, como mencionamos anteriormente, con cierta trayectoria de articulación entre actores para la toma de decisiones colectivas.

En relación a la cooperación, se trata, básicamente, de un proceso de aprendizaje entre los actores que debe trascender la cooperación coyuntural que se produce frente a cir-

cunstances puntuales de oportunidad, necesidad o amenaza para la comunidad (Barreiro Cavestany, 2000). No es un proceso lineal, acumulativo. Lo que se acumula en tanto capital social es la confianza entre los actores, recurso necesario para el establecimiento de relaciones de colaboración¹⁴. El problema con este tema aparece cuando se tratan de compartir objetivos que no responden a intereses directos o inmediatos de los actores sino a metas a largo plazo. En estos casos, no sólo son importantes las relaciones basadas en la confianza mutua entre los actores y la existencia de un liderazgo plural y participativo sino, además, resulta indispensable cierto grado de consenso respecto al camino a seguir, el proyecto colectivo a futuro. Madoery (2008) expresa claramente la concepción de este tipo de planteamiento respecto al consenso como construcción social:

“A partir de la diversidad de actores y relaciones que constituyen una sociedad local, la visión endógena entiende que el proceso de desarrollo de esa sociedad se expresa en un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos, de tomas de posición y de intereses no precisamente armónicos aunque sí factibles de ser integrados en un proyecto político local. Por lo tanto, el desafío político del desarrollo es interpretar cómo se expresan, regulan y gobiernan los conflictos y cómo generar instancias de concertación y legitimación perdurables, que otorguen sostenibilidad al proceso de desarrollo”. (Madoery, 2008: 105).

De todas formas, la concertación local no implica unanimidad de criterios sino que todos los actores estén de acuerdo en que es necesario construir un proyecto colectivo. La búsqueda de consenso pretende crear o consolidar una cultura local de confianza, basada en la negociación permanente, que permita conciliar los distintos intereses presentes en la sociedad y administrar las tensiones que se produzcan durante el proceso:

“Promover el consenso o fijar una visión estratégica de desarrollo supone la valoración adecuada de los intereses implicados, la identificación de potencialidades y desafíos, la lectura adecuada de las tendencias globales, nacionales y regionales y especialmente la motivación de los actores estratégicos a aportar a un proceso colectivo”. (PNUD, 2004: 10).

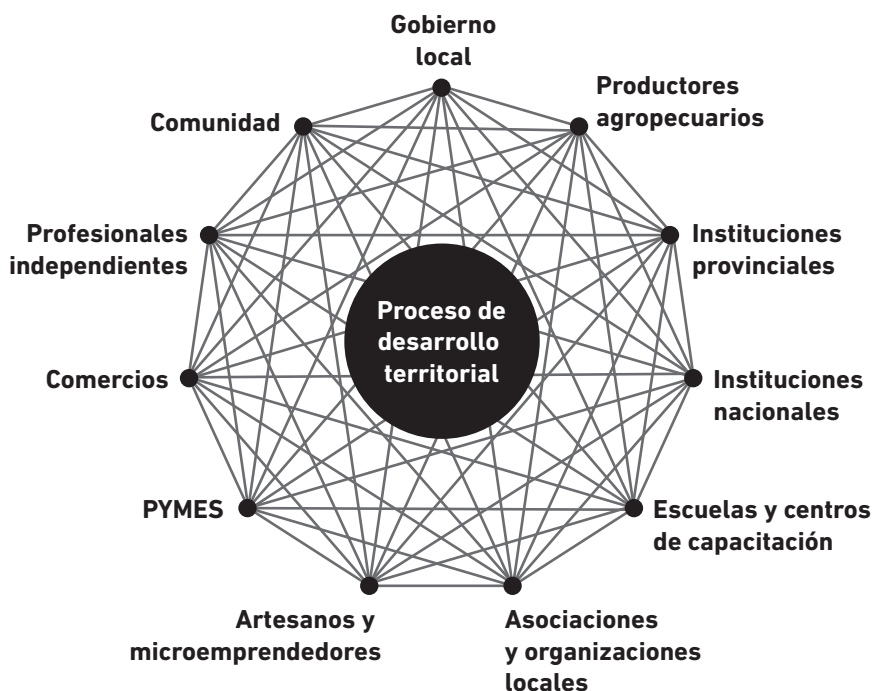
El proceso de definición e implementación de la estrategia de desarrollo es dinámico, por ello resulta importante que los actores locales puedan construir compromisos y lograr acuerdos en torno a las diferentes iniciativas que se vayan delineando, de manera de ir profundizando en el ejercicio que implica este tipo de procesos participativos. De esta forma, se contribuirá al fortalecimiento de la confianza y, por ende, al capital social del territorio.

¹⁴La confianza –acerca de la honestidad de las personas, el cumplimiento de la ley, el respeto mutuo y la consideración– es clave para el establecimiento de relaciones de cooperación, ya que un alto grado de la misma permitiría que los actores consideren a sus pares como posibles socios para iniciativas conjuntas. Aquí también resulta importante el grado de confianza de la población en las instituciones.

Respecto a la gobernabilidad necesaria para la implementación de procesos de desarrollo, Joan Prats la define como un sistema social que se encuentra estructurado sociopolíticamente de manera tal que “(...) todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (...)” (Prats, 2001: 120). Lo cual significa que para emprender acciones tendientes a generar o fortalecer la gobernabilidad para el desarrollo se requiere prestar atención a cuestiones tales como el conflicto existente entre los actores, las luchas de poder, la distribución de recursos, la cooperación, entre otros, de manera de ser capaces de construir una institucionalidad que pueda hacer frente a las diferentes situaciones y conflictos que se presenten durante el proceso.

En este sentido, es necesario reconocer no sólo la complejidad de lo social sino que las divergencias de intereses, de concepciones y de estrategias de los actores locales, así como los compromisos formales e informales, forman parte de las reglas del juego en todo proceso social.

Las iniciativas que se realicen poniendo énfasis en estas dimensiones implicarán, por lo general, un fortalecimiento del tejido o entramado socioinstitucional del territorio. Es decir, mayor cantidad y calidad de las articulaciones entre actores e instituciones, mayor cooperación en proyectos colectivos y, en definitiva, la creación o consolidación de una institucionalidad local orientada al desarrollo del territorio. La situación ideal de densidad del entramado socioinstitucional es la que presenta el siguiente gráfico de articulaciones entre los diferentes actores, organizaciones e instituciones presentes en el territorio:



Dicha institucionalidad no necesariamente debe plasmarse en una organización formal (como una agencia de desarrollo o fundación para el desarrollo), sin embargo, sería deseable porque refleja el nivel de compromiso de los distintos participantes en el proceso, le otorga cierta independencia respecto a los cambios político-institucionales y, además, facilita que ella pueda gestionar distintos tipos de financiamiento y proyectos de manera “autónoma” (sobre todo respecto a las vicisitudes político-partidarias).

La dimensión ambiental

El Programa LEADER¹⁵ considera al ambiente en un sentido amplio, incorporando a los recursos naturales (agua, tierra, fauna y vegetación) todo aquello que forma parte del marco físico vital de la población de un territorio, incluyendo el patrimonio arquitectónico (CE, 2000a).

En relación con el objetivo de procurar la sustentabilidad ambiental, lo que se busca es que el territorio tenga la capacidad de crear las condiciones para la preservación y la plena valorización de los recursos naturales, del espacio y del patrimonio físico del territorio. El mencionado programa afirma que:

“...estamos pasando de un concepto que trata a los recursos naturales y patrimoniales como una reserva de la que se puede ‘tirar’ para alimentar las actividades económicas a un concepto de medio ambiente que se percibe como un bien común, indispensable, por supuesto, para ciertas actividades económicas, pero también un factor de calidad de vida que debe conservarse para el bienestar de las futuras poblaciones”. (CE, 2000a: 11)

Esta nueva visión del ambiente no sólo hace hincapié en la valorización y recuperación de los recursos endógenos del territorio, sino que da la oportunidad de valorar recursos anteriormente considerados faltos de interés (mayormente económico), como parte del trabajo para el fortalecimiento de la identidad local. La competitividad ambiental tiene que ver con la capacidad de conservar, valorar y enriquecer el entorno local tanto desde el punto de vista ecológico como económico, social, cultural y estético (CE, 2000a).

La dimensión ambiental del desarrollo territorial presenta, por lo tanto, dos aspectos íntimamente ligados entre sí. Por un lado, es necesario considerar todo lo concerniente a la valorización económica o social de los recursos locales, prestando especial atención a todas aquellas acciones que otorgan importancia a los mismos (normas de calidad ambiental, capacitación de la población, turismo rural, fomento de la artesanía y la

¹⁵El programa LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) es un programa de la Comunidad Europea (CE), que comenzó a implementarse en 1991 para poner en práctica un nuevo enfoque de desarrollo rural. Para profundizar sobre la metodología y acciones de este programa véase Pérez A. y Caballero J.M. (2003). “La nueva ruralidad en Europa y su interés para América latina”, FAO-Banco Mundial.

gastronomía, actividades que ponen en relieve el paisaje local, producciones orgánicas, entre otros).

Por otro lado, resulta indispensable tener en cuenta todas las actuaciones relacionadas con la protección y/o conservación del ambiente local (plan de ordenamiento territorial, protección de espacios naturales –incluyendo flora y fauna-, estudios sobre limitaciones ambientales, entre otros).

En este sentido, una cuestión fundamental es el análisis de los costos y beneficios, en términos ambientales, de cada actividad económica que se emprenda en el territorio. En relación a esto, el programa LEADER resalta que el valor que se le atribuyan a los recursos locales, y la importancia de su conservación, depende del conocimiento que la población local tenga respecto al interés de los mismos para el equilibrio ecológico, subrayando la utilidad de procesos de seguimiento y de difusión del impacto de las actividades humanas sobre los recursos naturales (CE, 2000a).

La creación de un sistema de gestión ambiental conforme al sistema de certificación internacional ISO 14000, por ejemplo, posibilita mayor visibilidad y acceso a mercados al garantizar a consumidores que los productos y servicios que cuentan con dicha etiqueta satisfacen criterios de calidad ambiental.

Las normas de producción ecológica son otro factor de diferenciación de los productos agropecuarios que aumentan la competitividad económica local a la vez que preservan el ambiente.

Tanto en esta dimensión del desarrollo local como en las otras (económico-productiva, sociocultural y político-institucional), es posible hacer referencia a los bienes públicos¹⁶, pero es en la dimensión ambiental donde este tipo de bienes y servicios adquieren gran relevancia para los territorios rurales como, por ejemplo, captura de carbono, conservación de la biodiversidad, paisajes rurales, buena calidad del aire y del agua, gestión de las cuencas hidrográficas, funcionalidad del suelo, aseguramiento de la capacidad para producir alimentos en el largo plazo, entre otros. (Unión Europea, 2011).

¹⁶Bienes públicos son los bienes, servicios y otros elementos que aportan valor para los ciudadanos y que no pueden obtenerse en el mercado. Dichos bienes poseen dos características fundamentales: son “no excluyentes”, en el sentido de que la utilización por parte de una persona no impide el consumo de los demás, y son “no competitivos”, haciendo referencia a que el consumo por un individuo no reduce la posterior disponibilidad (Unión Europea, 2011).

El diagnóstico socioeconómico e institucional es una instancia fundamental del proceso de desarrollo porque permite un conocimiento cabal del territorio y de sus problemáticas y potencialidades. En particular, el mapeo institucional permite que todos los actores locales puedan conocer la actuación de cada organización presente en el territorio, facilitando de esta forma la articulación entre las ellas.

La realización participativa del diagnóstico territorial permite incorporar todos los intereses presentes en la sociedad, colabora en la construcción de un ámbito de debate local y favorece el involucramiento y la comunicación entre la población.

La circulación de la información recopilada y la participación en el debate sobre dicho diagnóstico facilita la comprensión de la población acerca del proceso y aumenta la confianza entre los actores locales. Sin embargo, no hay que dejar de mencionar que es un espacio en el que predominará el conflicto, reflejo de la presencia de los distintos intereses presentes en la localidad y la lucha por el poder en la misma.

A pesar de que los mayores esfuerzos se concentran al inicio del proceso, la recopilación de información sobre el territorio y su análisis es una fase continua y abierta durante todo el proceso. Igualmente, no hay que olvidar que el diagnóstico debe ser útil para la toma de decisiones fundamentales para el territorio, por lo cual debe contar con la información necesaria. Sin embargo, no es un fin en sí mismo. Al respecto, Barreiro Cavestany sostiene que:

"(...) El desarrollo local, en tanto proceso orientado por sus actores, es una acción de transformación del territorio en una determinada dirección, y esto es un proceso permanente, no un proceso con una meta final de desarrollo (...)". (Barreiro Cavestany, 2000: 17).

Es por eso que este autor remarca que el diagnóstico no es una etapa que comienza y termina de una vez, sino que es necesario actualizarla permanentemente frente a los cambios que se van produciendo en el territorio.

La interacción social, los conflictos y los acuerdos, la cooperación y la asociación entre actores son parte de un proceso dinámico, que presenta avances y retrocesos. Por lo que

es necesario evaluar permanentemente el curso de acción de las actividades para adaptarlas a la realidad cambiante, teniendo en cuenta que los imprevistos serán más comunes que lo deseado.

De todas maneras, la función primordial del diagnóstico es ser un insumo para la planificación del proceso de desarrollo territorial. Para ello, existen diversas metodologías. Una de ellas es el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), a partir del cual se definirán estrategias que fortalezcan ciertos factores y minimicen otros. Otra metodología comúnmente utilizada es el enfoque de marco lógico, el cual cuenta con una herramienta muy útil para la problematización a partir del diagnóstico territorial, el árbol de problemas, que, luego de la priorización, lleva fácilmente a la construcción de un árbol de objetivos, del cual surgirán las estrategias que se llevarán a cabo en el proceso. El árbol de problemas describe el encadenamiento causa-efecto mientras que el árbol de objetivos representa la relación medios-fines, reflejando la imagen en positivo de los problemas detectados¹. Sin embargo, como sostiene Sepúlveda, "El diagnóstico constituye una modalidad de investigación para la cual no hay recetas definitivas (...)" (Sepúlveda, 2002: 174). Cada territorio, de acuerdo a su dinámica socioeconómica, sus necesidades y sus recursos, emprenderá a su manera dicho análisis.

Se encuentran disponibles diversos métodos para recoger la información territorial, entre los que se destacan las encuestas, las entrevistas en profundidad, la observación directa y la investigación documental, que pueden utilizarse en forma simultánea de acuerdo al tipo de información necesaria, las características locales y la disponibilidad de la misma en el territorio.

Respecto a los temas que deben ser relevados para un diagnóstico territorial, es necesario prestar especial atención a los siguientes puntos:

a) La dinámica de la población y el empleo

El análisis de la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) en las actividades económicas entregará información que permitirá determinar la relevancia de cada una de estas actividades (primaria, secundaria y terciaria) en el empleo y la generación de ingresos de la población. Complementariamente, será pertinente identificar y considerar los flujos de migración que afectan al territorio (migración estacional y/o permanente) en tanto constituyen estrategias económicas de la población en respuesta a las oportunidades de empleo dentro y fuera del territorio. A su vez, puede resultar útil contar con información sobre cuáles son las actividades que expulsan población y aquellas que atraen mano de obra, de manera de facilitar la toma de decisión local sobre el apoyo a ciertos tipos de emprendimientos

¹Para profundizar en este tema, véase "Guía de planificación y evaluación para agentes de desarrollo local", Instituto de Desarrollo Regional – Fundación Universitaria, Sevilla Siglo XXI S.A. También "Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos", Oficina de Evaluación, BID, marzo de 1997, y Silva Lira, I., "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local", ILPES, CEPAL, noviembre de 2003.

que aumenten la tasa de ocupación local. Este análisis puede complementarse con el socioeconómico (habitantes con NBI, distribución etárea de la población, nivel educativo, entre otros) para tener una perspectiva más amplia de la situación local.

b) Las actividades y los encadenamientos

Cada territorio desarrolla un conjunto de actividades económicas. Algunas son actividades tradicionales que fortalecen la identidad del territorio. Otras, son actividades emergentes que han adquirido dinamismo recientemente. Por lo tanto, es preciso determinar cuáles son las actividades (primarias, secundarias y terciarias) más importantes respecto a su contribución al PBG² y qué actividades o rubros muestran un comportamiento expansivo, en particular con relación al punto anterior de absorción o expulsión de mano de obra. También es importante conocer la distribución sectorial de las empresas del territorio y el tamaño de las mismas.

Es de gran utilidad el conocimiento sobre los encadenamientos económicos que se dan en las actividades y el tipo de relaciones comerciales entre las empresas (transparentes/reguladas, asimétricas, esporádicas/irregulares). Resulta necesario conocer sobre la integración vertical y horizontal entre emprendimientos del territorio. Otra cuestión importante es saber qué tipo de bienes y servicios compra el territorio a mercados externos (al territorio, no necesariamente internacionales) y cuáles de ellos podrían ser producidos por las pymes locales; qué nichos de mercado pueden ser capturados a partir de las potencialidades del territorio y sus actores, y con qué modificaciones algunos de los bienes y servicios que se producen en el territorio podrían llegar a ser demandados interna o externamente.

Por otra parte, debería conocerse el destino predominante de la producción agropecuaria local (autoconsumo, trueque, venta para consumo directo local/regional/grandes ciudades, exportación o agroindustria) de manera de poder delinear acciones tendientes al aumento del valor agregado local.

c) La incidencia de una gran empresa en la economía local

Aquí importa conocer, si existiera una gran empresa en el territorio, su vinculación con la economía local; en particular, si se provee localmente de todo tipo de insumos o recursos y la potencialidad que haya en relación a la organización de un sistema productivo local, agrupamiento de empresas, cluster, u otro.

d) Apropiación del excedente local

Se deberá analizar si el excedente generado en el territorio permanece y se reinvierte localmente o cuál es su destino (regional, nacional o internacional) y en qué

²El Producto Bruto Geográfico (PBG) es la suma de los valores agregados de las unidades productivas (de las distintas ramas de actividad) residentes en una jurisdicción (municipio, partido, departamento o provincia, según corresponda), reflejando la actividad económica de dicha jurisdicción (que puede o no coincidir con la definición del territorio en cuestión).

proporciones dichas ganancias se mantienen en la localidad, de manera de poder pensar, posteriormente, en una estrategia para mejorar la distribución de los recursos generados en el territorio.

e) Los circuitos económicos

Los circuitos económicos que funcionan en el territorio (Arroyo, 2003) son los siguientes:

- la economía de subsistencia (donde la producción es para autoconsumo y predomina la escala familiar, la cual es muy asimétrica);
- la economía informal (que se maneja en forma desarticulada, "cara a cara", con serios problemas de costos, calidad y capital, que ha dejado de ser en la Argentina un complemento de la economía formal para pasar a representar un sistema paralelo);
- la economía formal (que se maneja con la lógica del mercado y de la competencia).

El conocimiento sobre cuál es el circuito económico predominante o cómo funciona realmente la economía del territorio permitiría plantear acciones que no fracasen desde el inicio, teniendo presente que no todos los productores podrán o querrán destinar su producción al mercado formal.

f) El sistema local de actores

El análisis estará centrado en las características de las interacciones existentes entre los diferentes protagonistas del quehacer local. Ello supone el análisis de la mayor o menor complejidad de la red de actores, de los niveles de articulación interna del sistema y de la relación local-extralocal.

Agentes son actores sociales portadores de proyectos de cambio, con capacidad real para influir en el medio y por lo tanto portadores de poder. Hay agentes/actores individuales que deben ser identificados y evaluados en función del poder que detentan, sea por riqueza, ubicación política o debido a su inserción en el entramado de organizaciones sociales. Hay agentes/actores corporativos que representan intereses sectoriales y hay actores colectivos que encabezan movimientos sociales regionales. La identificación de los distintos agentes/actores nos facilitará la tarea a la hora de planificar convocatorias y estrategias para la participación local. A su vez, se debería conocer el mapa de las organizaciones públicas y privadas, así como el tipo de relación interorganizacional que ha prevalecido históricamente en el territorio (conflicto, cooperación, neutralidad). En particular, es importante contar con información sobre los principales conflictos o historias de conflictos entre actores territoriales que puedan constituirse en obstáculos que limiten o impidan la cooperación o el consenso en determinadas iniciativas. Otra cuestión a identificar son los liderazgos locales que pueden facilitar el proceso de desarrollo y aquellos que puedan constituirse en obstáculos.

g) El ambiente

Además de las características específicas del espacio geográfico, es necesario conocer el tipo y calidad de los recursos naturales y ecosistemas locales, la producción y puesta en valor de los recursos naturales, los elementos de fragilidad del medio natural local, la sostenibilidad ambiental de las actividades productivas locales, las fuentes de contaminación de los recursos naturales y las potencialidades de usos alternativos de dichos recursos.

El programa LEADER (CE, 2000a) propone, para evaluar la competitividad ambiental de un territorio, un análisis en cuatro niveles de relación actores-ambiente:

- inventario de lo existente y análisis de su potencial y límites;
- la relación física real entre los actores y el ambiente, es decir, los sistemas de explotación y las prácticas de utilización;
- el conocimiento de las normas existentes que regulan la relación actores-ambiente;
- los valores que subyacen a las prácticas y los comportamientos de los actores frente al ambiente.

Algunas herramientas para el diagnóstico territorial

La idea aquí no es brindar distintas tipologías existentes sobre territorios³, muchas de las cuales se basan en un análisis de la capacidad que los mismos han tenido para insertarse en la globalización y que los clasifican en “ganadores” y “perdedores”. La intención es acercar diversas herramientas que puedan guiar en el proceso de comprensión y análisis del territorio. Se pretende dar breves referencias sobre distintas propuestas a la hora de realizar un análisis general del punto de partida del territorio para iniciar un proceso de desarrollo de manera participativa que, junto con el análisis exhaustivo que se realice de las potencialidades y dificultades con que cuenta, pueda ser un insumo para pensar colectivamente en las estrategias que mejor se adapten a las características locales.

Grado de integralidad del proceso de desarrollo

José Arocena (1998) propone un análisis de la estructuración socioeconómica del territorio estudiado, proceso que denomina **modo de desarrollo**. De acuerdo con este autor, existen modalidades diferentes según las distintas articulaciones que se producen a lo largo de la historia en la estructura socioeconómica de un territorio determinado. Para reconstruir ese proceso, considera fundamental centrar el análisis en el **grado de**

³Existen varios trabajos que ofrecen tipologías de territorios como, por ejemplo, Silva Lira, 2005; Schejtman y Berdegué, 2004; CE, 2000b; Madoery, 2008 ; Arroyo, 2003.

integralidad del proceso de desarrollo. Dicha variable hace referencia al grado de articulación de las distintas dimensiones que hacen a la vida local. Arocena distingue cuatro formas de articulación de las diferentes dimensiones que han pautado los procesos de desarrollo local:

- modo de desarrollo integral
- modo de desarrollo de incipiente articulación
- modo de desarrollo desarticulado dual
- modo de desarrollo desarticulado

A continuación se describen las principales características de cada subtipo:

- modo de desarrollo integral: *"(...) se trata de áreas locales que han logrado una forma de desarrollo que les ha permitido integrar una pluralidad de dimensiones (...) se observan realizaciones importantes en el campo económico-productivo articuladas con relevantes logros en los aspectos sociales y culturales. El éxito del proceso de desarrollo local está fuertemente asociado con su carácter integral. En estas áreas locales parecen fundamentales los ámbitos de naturaleza interinstitucional, en el marco de los cuales se generan las interacciones y los intercambios que hacen posible una visión global de la sociedad local. Una importante capacidad de iniciativa local combinada con la acción de técnicos fuertemente ligados al medio permite en estos casos la elaboración y puesta en práctica de un proyecto de desarrollo que atienda tanto los aspectos económico-productivos como los de naturaleza sociocultural. La originalidad del proyecto es el mantenimiento, siempre inestable, de los equilibrios entre las distintas dimensiones del desarrollo (...)". (Arocena, 1998: 4-5);*
- modo de desarrollo de incipiente articulación: *"(...) en estos casos se muestra una tendencia a la integración a partir de la incorporación de un nuevo rubro productivo con alto potencial al proyecto de desarrollo (...). Se produce entonces una nueva dinámica que puede generar procesos de desarrollo integral. Al comienzo, el área está lejos de estructurar un proyecto local integrado. Mucho dependerá de la existencia de algún agente con una concepción de desarrollo integral y de que dicho agente esté bien posicionado en el sistema local (...)". (Arocena, 1998: 5);*
- modo de desarrollo desarticulado dual: *"(...) una forma de desarrollo marcada por una dualidad entre un polo económicamente dinámico y una realidad social fuertemente desarticulada. Se trata de procesos de acumulación importantes, basados en la existencia de un complejo agroindustrial o de industrias localizadas en el territorio, cuyo crecimiento está pautado por factores de naturaleza principalmente exógena. El excedente no se vuelca sobre la sociedad local, generando servicios o comercios, sino que se reinvierte en el complejo agroindustrial o se traslada a otras localidades. Las distintas categorías -técnicos, empresarios, productores, dirigentes políticos y sociales- actúan según sus respectivas lógicas. No existe un espacio en*

el que todas esas lógicas se encuentren, interactúen y definan los requerimientos mínimos para alcanzar un desarrollo más integral. En esta forma de desarrollo pueden aparecer dos realidades yuxtapuestas, la rural y la urbana, con muy escasos niveles de intercambio (...) Se desarrollan así dos mundos paralelos, sin puntos de contacto (...)" (Arocena, 1998: 5);

- modo de desarrollo desarticulado: *"(...) Un sinnúmero de actividades de pequeña envergadura coexisten sin una columna vertebral que las organice. Las distintas dimensiones del desarrollo -económica, social, cultural- toman por multiplicidad de caminos, generando una gran dispersión de pequeños esfuerzos (...) Este conjunto no constituye un sistema capaz de plantear un proyecto integral de desarrollo (...) La sociedad local vive entonces de una variedad de actividades de escasa dimensión, sin poder desarrollarse en torno a un proyecto productivo articulador". (Arocena, 1998: 6)*

Análisis del perfil del territorio

El programa LEADER caracteriza al análisis del perfil del territorio como una herramienta de animación y movilización de la población local (dado que facilita el diálogo y el intercambio de opiniones así como la concertación entre los participantes) e insumo para un análisis más profundo (CE, 1999). El mencionado programa establece que se puede definir el perfil del territorio a partir del análisis de los siguientes ocho componentes:

- los recursos físicos y su gestión (en particular los recursos naturales, los equipamientos e infraestructuras, el patrimonio histórico y arquitectónico, entre otros);
- los recursos humanos (hombres y mujeres que habitan el territorio, que se instalan o lo abandonan, características demográficas y estructuración social de la población);
- las actividades (las empresas, su sector, el lugar que ocupan en ese sector, su tamaño, su grado de concentración geográfica, etc.) y los empleos (estructura, estabilidad, categoría);
- los conocimientos técnicos y competencias (implícitos y explícitos, el grado de control de las tecnologías, las capacidades de investigación y desarrollo, u otros);
- la cultura y la identidad del territorio (valores comúnmente compartidos por los agentes del territorio, sus intereses, mentalidad, actitudes, formas de reconocimiento, usos y costumbres);
- el nivel de gobernación (las instituciones y administraciones locales, las reglas del juego político, los agentes colectivos, las relaciones entre todos estos agentes, el grado de autonomía en la gestión del desarrollo, incluidos los recursos financieros) y de democracia (las formas de consulta y de participación);
- la imagen y la percepción del territorio (por los propios habitantes y por el exterior), la comunicación territorial;

- las relaciones exteriores (en particular, el grado de integración del territorio en los distintos mercados, los contactos con otros territorios, las redes de intercambio, entre otros).

A partir del análisis de estos componentes, se podrá caracterizar el territorio; los que, a su vez, representan el capital territorial, definido como el conjunto de los elementos a disposición del territorio a nivel material e inmaterial. Son las especificidades susceptibles de ser puestas en relieve por el proceso. En algunos casos pueden constituir activos y, en otros, provocar dificultades.

Análisis de las necesidades locales de innovación

El mencionado programa ofrece, a su vez, una guía metodológica para el análisis de las necesidades locales de innovación (CE, 1996) que puede resultar muy útil a la hora de realizar un diagnóstico del territorio. A continuación se detallan los ocho puntos clave que componen dicha guía⁴ y los ejemplos de cuestiones a plantearse en el momento de planificar el análisis territorial:

- **La movilización de la población local y la cohesión social**

- **Nivel de participación social de la población local**

¿La participación de la población tiende a consolidarse o a fragilizarse?
 ¿Qué relaciones existen entre los poderes públicos y la sociedad civil? ¿Cómo se invita a los ciudadanos a participar en las decisiones de los asuntos públicos?
 ¿Cuáles son los instrumentos y los espacios colectivos que permiten a la población local participar en la toma de decisiones?

- **Funcionamiento de la cooperación local**

¿Cuáles son las estructuras de animación y planificación del desarrollo local? ¿De qué manera están asociadas estas estructuras a la toma de decisiones a nivel local?
 ¿Quién participa en estas estructuras?
 ¿Existen trabas a la formación y/o consolidación de la cooperación entre agentes a nivel local?

- **Nivel de cohesión social en el territorio**

¿Qué importancia tiene la exclusión social?

⁴Lo que se presenta a continuación es una versión propia abreviada y adaptada a la realidad de nuestro país de lo que el mencionado programa ofrece como material de apoyo en "Guía metodológica para el análisis de las necesidades locales de innovación", Comunidades Europeas, Programa LEADER, enero de 1996.

¿Cuáles son los conflictos y cómo se manejan a nivel local?

¿Qué lugar ocupan las mujeres, los jóvenes, los pueblos originarios o cualquier otro grupo que sufra algún tipo de marginación social?

¿Cuáles son las estructuras que facilitan la representación de los ciudadanos que presentan algún tipo de vulnerabilidad para que solucionen sus problemas?

- **Formación en la participación en el desarrollo del territorio**

¿Son las escuelas lugares que favorecen la comprensión de los problemas del desarrollo local?

¿Qué papel juegan, en este ámbito, las asociaciones, cooperativas, sindicatos, u otra institución?

¿Qué funciones desempeñan los medios de comunicación locales para favorecer la formación para el desarrollo?

- **La identidad del territorio**

¿Qué es lo que localmente refleja la identidad del territorio? ¿Lo que es visible: el paisaje, la arquitectura, el folclore, el patrimonio histórico, los conocimientos, los productos locales, los idiomas, la música, la pintura? ¿La manera de ser: estilos de vida, comportamientos, la ética social?

¿Tiene la identidad repercusiones en la economía del territorio?

¿Las características de la identidad son propias de un territorio determinado o se dan también en otros territorios vecinos? ¿Cuáles son los elementos comunes?

¿Tienen todos los actores locales la misma percepción sobre la identidad del territorio?

¿Cuáles son los elementos históricos que explican las características de la identidad del territorio?

¿Cuáles son los recursos simbólicos que representan la identidad (nombre del territorio, logo, u otro)?

¿Cuáles son los elementos que expresan la pertenencia al territorio?

¿Los habitantes están orgullosos o son indiferentes a la identidad de su territorio?

¿Cuáles son los individuos y organizaciones del territorio que promueven la cultura local?

- **Las actividades y los empleos**

- **Actividades y empleos existentes en el territorio**

¿Cuáles son los principales sectores de actividad económica del territorio? ¿Hay un sector predominante? ¿Cuántas empresas y cuántos empleos concurren en cada uno de estos sectores?

¿Qué problemas se plantean en cada uno de los sectores?

¿Cómo y en qué medida afecta el desempleo? ¿A qué poblaciones les afecta más?

- **Aprovechamiento de las oportunidades existentes**

¿Se han utilizado todos los medios para retener el valor agregado a nivel local (integración de los sectores, aprovechamiento de los conocimientos especializados locales y de los elementos de identidad del territorio, organización de productores para lograr volúmenes de producción pertinentes para mercados extralocales)?

¿En qué situación se encuentran los servicios para la población, sobre todo, los servicios sociales, culturales, comerciales y de transporte?

¿Hay capital disponible? ¿Cómo se utiliza el ahorro local?

¿Se da el caso de que no se satisfacen las demandas locales en lo que respecta a los productos y a los servicios?

¿Las actividades del territorio favorecen un desarrollo local duradero?

¿Las actividades económicas favorecen la gestión duradera del espacio y de los recursos naturales?

- **La imagen del territorio**

¿Cuál es la imagen que se promueve del territorio? ¿En qué se basa esta imagen: historia, cultura, medio ambiente natural o en los productos específicos?

¿Qué tipo de acciones de comunicación se han realizado sobre el territorio y sus productos?

¿Hay que reforzar la imagen del territorio o reorientarla? ¿Por qué?

¿Qué coherencia existe entre la imagen del territorio y la realidad local (productos, cohesión social, expresión cultural)?

¿Los servicios y los productos de la tierra llegan a los distribuidores de manera diferenciada? ¿Y a los consumidores? ¿Se utilizan símbolos del territorio para lograr esta diferenciación? Si no es así, ¿por qué?

¿Qué actividades han sido útiles para promocionar el territorio?

¿En qué ámbitos ha sido más visible el impacto de la promoción (aumento de visitantes, interés de los medios de comunicación)?

- **La competitividad y el acceso a los mercados**

- **Demanda y competencia de los productos locales**

¿Qué posición ocupan en el mercado los principales productos y servicios del territorio? ¿Están enfrentados a la competencia? Si es así, ¿quiénes son la competencia en el mercado local y regional? y, ¿en el resto de los mercados?

¿Cómo se manifiesta esta competencia (baja de precios, pérdida de clientes, irregularidades en las ventas)?

¿Qué peso tienen los mercados únicos?

- **Producción local**

¿Está muy atomizada la producción local?

A lo largo de los últimos años, ¿ha habido tendencia a concentrar las actividades?

¿Cuál es la situación del territorio en lo que respecta a las cualificaciones de los trabajadores y de los empresarios?

¿En qué estado están (edad) las tecnologías disponibles?

¿Cuál es la situación del territorio en lo que respecta a los servicios financieros, de apoyo técnico y de formación profesional?

¿Cuál es la situación del territorio en lo que respecta a los costos de producción y los costos de transporte?

- **Los productos y servicios del territorio**

¿Están los productos normalizados o responden a una demanda específica?

La diferenciación, ¿es un triunfo de los productos locales?

¿Cómo se efectúan los controles de calidad y los de adecuación a las normas?

- **Cooperación**

¿Hay modalidades formales o informales de cooperación entre los productores?

¿Qué importancia económica tienen las cooperativas?

¿Existe un hábito de solidaridad local?

¿Cuáles son las formas existentes de cooperación con otros territorios? ¿Cuáles son los agentes y las instituciones implicados?

- **Las migraciones y la inserción social y profesional**

- **Éxodo rural**

¿El éxodo rural sigue una evolución en términos cuantitativos? ¿Y cualitativos?

¿Qué factores influyen en esta evolución?

¿Dónde se encuentran fundamentalmente las personas que han abandonado el territorio?

De las personas que se van del territorio, ¿cuántos hombres, cuántas mujeres, qué nivel socioprofesional tienen?

¿Se producen migraciones diarias de la población? ¿Hacia qué destinos?

- **Inmigración**

¿Hay casos de inmigración en la zona? ¿Desde cuándo?

¿De qué tipo de inmigración se trata (neorrurales, jubilados, ejecutivos del sector terciario, residentes secundarios, desocupados)?

- **Medidas de inserción social y profesional en el territorio**

¿Cuáles son las actividades que ofrecen posibilidades de inserción profesional en el sector privado?

¿La administración pública ofrece posibilidades para la inserción? ¿Y los sectores de la economía social?

¿Hay mecanismos financieros, de asesoría y de apoyo técnico que permitan la puesta en marcha de actividades para los jóvenes?

- **El ambiente, la gestión del espacio y de los recursos naturales**

- **Modos de utilización del espacio y de los recursos**

¿Hay recursos naturales y culturales que se han visto amenazados y que deben conservarse prioritariamente? ¿Ha habido evoluciones irreversibles?

¿La estructura territorial y los sistemas de explotación permiten sacar provecho de los recursos? ¿Hay terrenos abandonados?

¿Cómo se utiliza y se mantiene el patrimonio arquitectónico? ¿Existe un patrimonio abandonado? ¿Qué procedimientos se llevan a cabo para poner de relieve el patrimonio arquitectónico? ¿Qué agentes y qué instituciones se ocupan de esta tarea?

¿Existen espacios protegidos y áreas de esparcimiento?

¿Se ha conservado la estética del territorio (paisaje y arquitectura)? ¿Y la biodiversidad?

¿Se ha fomentado la valorización de los recursos naturales?

- **Características de la gestión del espacio y de los recursos**

¿Cuáles son los marcos legislativos y los instrumentos para la gestión y el ordenamiento local del espacio y de los recursos? ¿Cuáles son los agentes y las instituciones implicadas en dicha gestión?

¿Cuáles son los instrumentos locales para controlar la contaminación?

- **Nivel de conciencia colectiva**

¿Hay conflictos de intereses entre los diferentes actores afectados por la utilización del espacio y de los recursos? ¿Existen instancias que permitan la convergencia de intereses?

¿Cuáles son los elementos de evaluación del impacto introducidos en el territorio?

¿De qué manera se educa en materia de ambiente? ¿Cómo participan en este proceso las escuelas, asociaciones, entre otras instituciones?

- **La evolución de las tecnologías**

¿Algunos de los procesos de producción que se utilizan en el territorio no se adaptan a la realidad? ¿Desaparecen? ¿Cuáles son los sectores de actividad implicados?

¿Cuáles son las razones de esa inadaptación?

¿Hay una renovación tecnológica en los sectores tradicionales?

¿Qué evolución han seguido las nuevas tecnologías a nivel local recientemente?

¿Cómo se ha llevado a cabo la transferencia tecnológica?

¿Cuáles son los sectores que potencialmente pueden introducir nuevas tecnologías?

¿Cuáles son los obstáculos a la introducción de las nuevas tecnologías?

¿Con qué medios cuentan los actores locales para acceder a la información sobre las nuevas tecnologías?

Funcionamiento del entramado institucional de apoyo a la producción

Pablo Costamagna (2005), plantea una guía que, a pesar de haber sido diseñada para el análisis del funcionamiento del entramado institucional de apoyo a la producción, puede ser de utilidad a la hora de analizar las instituciones locales. La propuesta se centra en tres variables: las competencias y el perfil de las instituciones que conforman el tejido institucional de apoyo a la producción; las relaciones entre las instituciones y el grado de avance de la cooperación interinstitucional; y los liderazgos institucionales en el entramado.

Con respecto a las competencias y el perfil de las instituciones que conforman el tejido institucional, se pretende identificar y conocer las instituciones existentes, tanto desde el punto de vista de su funcionamiento como de sus características. Para ello, el análisis se enfoca en:

- las competencias fundamentales de las instituciones;
- las demandas de sus afiliados/socios/clientes y/o público; y
- las principales actividades que realiza cada una.

En cuanto a las relaciones entre las instituciones y el grado de avance de la cooperación interinstitucional, se pretende conocer la circulación de la información dentro del entramado institucional. Con esta finalidad, el relevamiento se centra en los siguientes aspectos:

- las instituciones con las cuales se comunica;
- los métodos y los canales que se utilizan para comunicarse;
- los motivos por los cuales se comunican;
- la utilidad de la información que se transmiten las instituciones; y
- la convocatoria y participación ante la realización de actividades.

Por otra parte, para indagar sobre la cooperación entre las instituciones, es de utilidad obtener información sobre lo siguiente:

- la cantidad de proyectos conjuntos;
- las temáticas de los proyectos conjuntos;
- los aportes que realiza cada institución para la realización del proyecto;
- los resultados de los proyectos;
- la evaluación que realizan las mismas instituciones sobre la cooperación; y
- las restricciones que las mismas encuentran a la cooperación y las posibles soluciones.

Finalmente, para la identificación y análisis de los liderazgos en el entramado institucional, el autor destaca cuatro grandes temas:

- generación de iniciativas y propuestas, con el objetivo de identificar a los actores institucionales líderes en materia propositiva y generadores de acciones;
- capacidad de articular y generar consenso, con el objeto de identificar a los actores institucionales que lideran estos procesos;
- capacidad de negociación externa, donde se busca identificar los liderazgos institucionales relacionados con la representación externa y la imagen de la localidad en el resto del país y en el mundo, y
- visión estratégica de futuro, para determinar cuáles son las instituciones que lideran el debate estratégico sobre el futuro de la localidad.

La importancia de la evaluación

La OCDE¹ define la evaluación como “(...) un escrutinio - lo más sistemático y objetivo posible- de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado, y sus dimensiones de diseño, ejecución y resultados. El propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia², efectividad³, impacto⁴ y sostenibilidad del desarrollo (...)” (OCDE, 1991 citado en BID, 1997: 9).

La evaluación permite saber:

- si se está haciendo lo correcto considerando los objetivos planteados;
- si se está haciendo lo correcto en forma eficaz y eficiente. Esto es, si se está considerando el logro de resultados y el uso óptimo de los recursos y el potencial institucional;
- si se está haciendo lo correcto teniendo en cuenta diferentes alternativas que consideren experiencias y lecciones de buenas prácticas.

Es decir, que permite conocer el impacto generado por las actividades del proyecto y en relación con los objetivos de éste y, también, visualizar avances y retrocesos en los pro-

¹Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

²Eficiencia puede definirse como el grado hasta el cual se ejecutaron, administraron y organizaron las actividades de un proyecto de una manera apropiada al menor costo posible para rendir los productos esperados (BID, 1997).

³Efectividad es el grado en el cual un proyecto logró los resultados previstos y, por lo tanto, alcanzó su propósito y contribuyó a su fin (BID, 1997).

⁴Tanto los impactos como los efectos son las consecuencias planeadas y/o no previstas de un proyecto. Los efectos generalmente se relacionan con el propósito, mientras que los impactos se refieren a su fin.

cesos locales con relación a las variables⁵ que se seleccionen en la etapa de diseño evaluativo. En función de lo anterior y, de acuerdo a la etapa del proyecto en la que se realice, la evaluación posibilita reorientar la intervención, incorporando nuevos objetivos, actividades, metodologías o participantes. Por otro lado, favorece la realización de análisis comparativos entre distintas localidades para aprender de diferentes experiencias (Pintos, 1998).

Por lo tanto, la evaluación proporciona información para:

- incorporar las mejores alternativas en el proceso de toma de decisiones;
- aprender para reorientar las acciones y actividades en ejecución y las que se pongan en marcha; y,
- rendir cuentas sobre el logro de resultados y el uso de recursos.

Desde esta perspectiva, la evaluación, lejos de significar “control”, implica poder medir y demostrar lo que se hace, comparar lo que se logró con lo que se había propuesto y aprender de la práctica, favoreciendo el aprendizaje (institucional y local) al posibilitar que se comparta la experiencia.

El proceso de diseño de una evaluación implica decidir sobre cuatro aspectos fundamentales (Pintos, 1998):

- qué se quiere medir, es decir, la elección de las variables que se consideran más relevantes del proceso a evaluar;
- cómo se va a medir, lo cual requiere de la selección y/o construcción de indicadores que permitirán medir en la realidad el desarrollo del proyecto;
- cómo se va a relevar la información, en relación con los instrumentos que se utilizarán; cómo se va a procesar y analizar la información, lo cual implica decidir acerca de la modalidad del proceso evaluativo que, por lo general, es un informe que permite a otras personas conocer y aprender de la experiencia.

Existen diferentes tipos de evaluación, de acuerdo a la etapa del proyecto en la que se realiza:

- **línea de base** (durante la etapa de planificación): es la identificación y determinación del valor inicial de los indicadores⁶ de aquellas variables relevantes de los

⁵ Una variable es un aspecto o dimensión de un objeto o fenómeno que puede asumir distintos valores (Baranger, 1992: 8). Por ejemplo, para el concepto de desarrollo territorial, una dimensión o variable es la participación social.

⁶Un indicador es la especificación cuantitativa o cualitativa, es decir, “medible” empíricamente, de una variable. Para seguir con el ejemplo de la nota anterior, para la variable “participación social” es posible la construcción de varios indicadores que permitirán medir dicha participación en una situación determinada, entre los que se pueden mencionar el “porcentaje de población participante” y el “nivel de participación socioinstitucional”. Mientras el objetivo de un proyecto es la expresión de lo que se quiere lograr y la meta es

problemas que dieron origen al proyecto y de sus objetivos específicos. La línea de base permite, a través de la medición de un conjunto de indicadores seleccionados al efecto, tener una descripción de la situación de la comunidad, localidad o región antes de comenzar la ejecución del proyecto y constituye un parámetro indispensable para poder evaluar los resultados obtenidos con su ejecución, al permitir comparar las dos situaciones (antes y después) en el tiempo;

- **monitoreo** (durante la etapa de ejecución): es el análisis permanente del grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar oportunamente eventuales deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste en la ejecución;
- **evaluación de resultados** (inmediatamente después de finalizada la ejecución del proyecto): es la evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos específicos del proyecto;
- **evaluación de impacto** (un tiempo después de finalizado el proyecto): es la identificación y explicación de la modificación del valor inicial de los indicadores del problema o los problemas que dieron origen al proyecto (línea de base), en relación con el grado de cumplimiento del objetivo general del mismo.

Respecto a la línea de base, es importante resaltar que se trata de un diagnóstico, lo más concreto posible, respecto del punto de partida para alcanzar los objetivos propuestos, así como de las condiciones con que se cuenta para ello. Ayuda a dimensionar el camino que falta por recorrer y, más adelante, a ir evaluando si se ha avanzado y cuánto. Sin embargo, no se trata de un diagnóstico general sino que se toman en consideración sólo aquellas dimensiones o ámbitos en los que se propone obtener resultados y aquellos que inciden directamente en que ello se logre.

Llegados aquí, podemos preguntarnos cómo hacer para construir las variables y sus correspondientes indicadores. Para ello, debemos partir del concepto "central" de lo que deseamos evaluar y, a través de un proceso denominado "operacionalización", traducir dicho concepto "teórico" en un conjunto de indicadores que nos permitirán recoger la información necesaria del proceso en estudio (Baranger, 1992). Para proyectos de desarrollo local, específicamente, la operacionalización se realiza a partir de los objetivos propuestos.

El proceso de operacionalización consiste en la construcción de un índice que permite la traducción de un concepto abstracto en un indicador empírico, mensurable. Los pasos requeridos (Baranger, 1992) son los siguientes:

el logro individual que se quiere conseguir en un tiempo determinado y en cierta magnitud (la cual debe estar directamente relacionada con el objetivo), el indicador es una variable empírica que permite medir el progreso hacia la meta u objetivo.

- definición nominal del concepto;
- especificación de las dimensiones o variables principales del concepto;
- selección de los indicadores para cada variable; y,
- combinación de los indicadores en un índice.

Más adelante, veremos un ejemplo de cómo realizar este proceso con el concepto de desarrollo territorial.

En cuanto a los indicadores, es necesario aclarar que tanto los indicadores cuantitativos como los cualitativos son descriptivos. Mientras los cuantitativos utilizan números para describir un fenómeno, los cualitativos se utilizan para describir características intangibles que son difíciles de medir en términos numéricos, expresándose en forma nominal u ordinal (Di Filippo y Mathey, 2008).

A su vez, dado que los indicadores muestran una foto instantánea en una línea de tiempo sobre una situación determinada, en el análisis de un proceso es necesario realizar varias mediciones para poder evaluar su marcha. Además, la complejidad de ciertos procesos, como los de desarrollo territorial, requiere el uso de varios indicadores de manera integrada para poder lograr una mejor comprensión de ellos⁷.

La evaluación de un proceso complejo

En experiencias de desarrollo local resulta más importante dar cuenta del proceso que se está llevando a cabo, que controlar si las actividades y metas se han ejecutado conforme al proyecto o si se han producido los resultados e impactos previstos. De este modo, el ejercicio evaluativo se convierte en un logro en sí mismo, al crear capacidades de reflexión y análisis en los actores del territorio que les permitan sistematizar la experiencia y aprender de sus logros y fracasos. Resulta fundamental aclarar que la evaluación debe diseñarse participativamente, de manera que los actores locales la consideren como un componente más del proceso, y no como una etapa impuesta externamente, reflejando los intereses y prioridades de la comunidad.

Como se ha mencionado anteriormente, el desarrollo territorial es un proceso que conduce a resultados y que alcanza determinadas metas, pero no de una vez y para siempre. Esta característica requiere que deban evaluarse permanentemente los resultados obtenidos y las metas alcanzadas en función del aporte que van realizando al proceso en su conjunto. Al respecto, Barreiro Cavestany sostiene:

“El problema de la evaluación y de la medición del éxito de políticas está relacionado con el mismo concepto de desarrollo local. Si atribuimos el

⁷Para profundizar en este tema véase Di Filippo y Mathey (2008), “Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial”, Documento de Trabajo N°2, PNADT, INTA.

éxito del desarrollo económico a la presencia o activación de determinados factores, debemos demostrar las relaciones de causa-efecto (...) Por tanto, el éxito del desarrollo local, en un determinado territorio, es atribuible a la presencia de recursos-factores-actores de desarrollo y a su organización-cooperación (...)". (Barreiro Cavestany, 2000: 21).

Por lo tanto, para poder evaluar este tipo de procesos es necesario realizar análisis tanto cuantitativos como cualitativos que den cuenta del desarrollo territorial como una estrategia integradora que incluye todos los aspectos de la vida local; es decir, las múltiples dimensiones que interactúan en un territorio: sociales, culturales, económicas, político-institucionales, ambientales. Desde un punto de vista cuantitativo, se enfocará en los resultados. La dimensión cualitativa, por su parte, dará cuenta de la naturaleza y el carácter de las acciones y procesos.

La complejidad en la evaluación de procesos de desarrollo se relaciona, entonces, con su esencia como proceso dinámico continuado (es decir, no lineal) y con su carácter multidimensional, que hace que la tarea evaluativa no sea sencilla. Pero no quiere decir que sea imposible. Habrá que tomar ciertas decisiones respecto a los diferentes momentos de la evaluación, así como prestar especial atención en la etapa de diseño de ella.

LA OPERACIONALIZACIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO TERRITORIAL: Facilitando el análisis de lo complejo

La evaluación, como parte del proceso de desarrollo, debe diseñarse e implementarse con la participación de los actores locales.

Dado que la definición de las variables y la construcción de sus respectivos indicadores dependen directamente de los objetivos del proyecto o proceso a evaluar, no es posible considerar el siguiente ejemplo como la única manera de organizar el proceso evaluativo. Como mucho, podrán escogerse algunos indicadores que se adecuen a las variables priorizadas colectivamente⁸. A su vez, es necesario tomar en consideración que gran parte de los indicadores propuestos buscan medir las repercusiones de acciones realizadas en el marco del proceso de desarrollo, por lo que no podrán tenerse en cuenta para la realización de la línea de base.

Partiendo de la definición de desarrollo territorial trabajada en este documento, cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida de la población local y los tres grandes objetivos son el aumento de la competitividad económica, la mejora de la equidad social y el aseguramiento de la sustentabilidad ambiental, una posible operacionalización de un proceso de desarrollo territorial es el presentado a continuación.

Objetivo “aumento de la competitividad económica”

Dimensión económica-productiva

Variables:

- vínculos entre sectores económicos
- valorización de recursos locales
- aseguramiento de la dotación de infraestructura, equipamientos y servicios básicos
- diversificación y diferenciación productiva
- fomento al emprendedorismo local

⁸ Este ejemplo puede complementarse con los indicadores utilizados en los diversos censos y encuestas realizados por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) o Direcciones Provinciales de Estadísticas (los cuales no fueron en su mayoría tomados en consideración en esta operacionalización).

- creación de emprendimientos
- capacitación de RRHH y fomento a la I+D+i⁹ local
- creación de empleo
- vinculación con el entorno

Objetivo “mejora de la equidad social”

Dimensiones sociocultural y político-institucional

Variables:

- participación socioinstitucional en el proceso
- valorización de la identidad y la cultura locales
- calidad de vida de la población
- integración social
- actitud proactiva del gobierno local
- liderazgo local
- cooperación público-privada
- coordinación de iniciativas de desarrollo
- densidad del entramado institucional
- apropiación social del proceso de desarrollo
- gobernabilidad
- creación de una nueva institucionalidad para el desarrollo

Objetivo “aseguramiento de la sustentabilidad ambiental”

Dimensión ambiental

Variables:

- valorización del ambiente
- protección y conservación del ambiente

A continuación de los cuadros se encontrará una breve explicación de las variables e indicadores resultantes del proceso de operacionalización del concepto de desarrollo territorial. La misma tiene la pretensión de clarificar acerca de aquello que se quiere “mirar” cuando se emprende un análisis de un proceso de desarrollo en el territorio, con la intención de volver “aprehensible” la complejidad de este tipo de procesos.

⁹Investigación y Desarrollo para la Innovación

1. Objetivo > Aumento de la competitividad económica	
1.1. vínculos entre sectores económicos	1.1.1 grado de vinculación entre actividades económicas
	1.1.2 existencia de cadenas de valor en el territorio
	1.1.3 existencia de nuevos vínculos entre las empresas o emprendimientos existentes en el territorio
	1.1.4 existencia de nuevos productos o servicios que agregan valor en el territorio
1.2. valorización de recursos locales	1.2.1 n° de actividades económicas que valorizan recursos locales
	1.2.2 n° de actividades que sustituyeron materias primas externas por producciones locales
	1.2.3 cantidad de nuevos bienes o servicios desarrollados a partir de nuevos usos de los recursos locales
	1.2.4 existencia de nuevos productos o servicios que agregan valor en el territorio
1.3. aseguramiento de dotación de la infraestructura, equipamientos y servicios básicos	1.3.1 existencia de mejoras en infraestructuras viales
	1.3.2 existencia de mejoras en infraestructuras energéticas e hídricas
	1.3.3 existencia de mejoras en infraestructuras productivas y nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones
	1.3.4 existencia de mejoras en infraestructuras ambientales
	1.3.5 existencia de mejoras en equipamientos de uso público
	1.3.6 existencia de mejoras en equipamientos y servicios sociales
1.4. diversificación y diferenciación productiva	1.4.1 cantidad de nuevas actividades complementarias en el territorio
	1.4.2 porcentaje de productores (o emprendedores) que iniciaron actividades complementarias

>> Aumento de la competitividad económica	
	<p>1.4.3 porcentaje de productores (o emprendedores) que reconvirtieron su actividad principal</p> <p>1.4.4 existencia de nuevos productos o servicios que agregan valor en el territorio</p> <p>1.4.5 cantidad de nuevos bienes o servicios desarrollados a partir de nuevos usos de los recursos locales</p> <p>1.4.6 n° de emprendimientos locales que introdujeron innovaciones productivas y/o de gestión</p>
1.5. fomento al emprendedorismo local	<p>1.5.1 n° de actividades novedosas surgidas en el territorio</p> <p>1.5.2 n° de nuevos emprendimientos</p> <p>1.5.3 existencia de capacitación sobre creación y gestión de emprendimientos</p> <p>1.5.4 existencia de capacitación sobre asociativismo</p> <p>1.5.5 disponibilidad de líneas de financiamiento accesibles para micro y pequeños emprendimientos</p>
1.6. creación de emprendimientos	<p>1.6.1 n° de nuevos emprendimientos locales/total de emprendimientos locales</p> <p>1.6.2 porcentaje de nuevos emprendimientos productivos locales</p> <p>1.6.3 porcentaje de nuevos emprendimientos de servicios locales</p> <p>1.6.4 porcentaje de nuevos emprendimientos asociativos</p> <p>1.6.5 disponibilidad de líneas de financiamiento accesibles para micro y pequeños emprendimientos</p>
1.7. capacitación de RRHH y fomento a la I+D+i local	<p>1.7.1 existencia de oferta educativa acorde a las necesidades del sistema económico-productivo local</p> <p>1.7.2 existencia de actividades de formación para el empleo destinadas a jóvenes</p>

>> Aumento de la competitividad económica	
	1.7.3 nivel de inserción laboral de beneficiarios de programas de formación para el empleo
	1.7.4 porcentaje de instituciones educativas y de Ciencia y Tecnología involucradas en el proceso de desarrollo
	1.7.5 porcentaje de investigaciones realizadas o en proceso que aportan al desarrollo territorial y la innovación local
1.8. creación de empleo	1.8.1 porcentaje de población ocupada
	1.8.2 nº de nuevos empleos/total de empleo
	1.8.3 porcentaje de población con autoempleo/total de empleo
	1.8.4 porcentaje de población con empleo informal o estacional /total de empleo
	1.8.5 porcentaje de nuevos empleos para jóvenes/total de nuevos empleos
	1.8.6 porcentaje de nuevos empleos para mujeres/total de nuevos empleos
1.9. vinculación con el entorno	1.9.1 porcentaje de productos locales que se venden en mercados provinciales
	1.9.2 porcentaje de productos locales que se venden en mercados regionales
	1.9.3 porcentaje de productos locales que se venden en el mercado nacional
	1.9.4 porcentaje de productos locales que se venden en mercados internacionales
	1.9.5 porcentaje de instituciones u organizaciones locales públicas o privadas que se vinculan con instituciones u organizaciones públicas o privadas extralocales para cualquier tipo de acción económico-productiva en el territorio

1. Objetivo “aumento de la competitividad económica”

- **1.1. Variable “vínculos entre sectores económicos”:** indaga sobre la existencia de cadenas de valor en el territorio y/o las articulaciones existentes entre actividades económicas que puedan fortalecerse de manera de aumentar el valor agregado producido localmente.

1.1.1. Indicador “grado de vinculación entre actividades económicas”: permite obtener información sobre las articulaciones económico-productivas locales. Un bajo grado de vinculación significaría, por ejemplo, que la producción agropecuaria se provee de insumos fuera del territorio, no comercializa con intermediarios regionales y/o no se le realiza ningún tipo de procesamiento o modificación localmente. Respecto a la producción manufacturera y/o artesanal ocurriría algo similar, a lo cual hay que agregar que puede no comercializarse en la localidad y, en relación a los servicios, éstos no se encuentran mayormente orientados a la producción local sino que estarían orientados a bienes de consumo masivo provistos en su mayoría del exterior del territorio. Un grado medio de vinculación entre las actividades económicas locales implicaría la existencia de articulaciones entre la actividad agropecuaria, la industria y los servicios, una incipiente cadena de valor, donde hay eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, es decir, cierta provisión local de insumos y venta de producciones locales. Un alto grado de vinculación entre actividades económicas puede indicar la existencia de una o varias cadenas de valor locales (o parte de una cadena regional) y/o la integración horizontal entre los distintos tipos de emprendimientos locales.

1.1.2. Indicador “existencia de cadenas de valor en el territorio”: hace referencia a la existencia de encadenamientos entre actividades productivas y actividades no productivas en el territorio (agricultura – industria – servicios) tomando en consideración tanto la existencia de cadenas como parte de las mismas en el territorio.

1.1.3. Indicador “existencia de nuevos vínculos entre las empresas o emprendimientos existentes en el territorio”: mide la generación de articulaciones entre emprendimientos de diverso tipo que se hayan realizado una vez iniciado el proceso.

1.1.4 Indicador “existencia de nuevos productos o servicios que agregan valor en el territorio”: mide la existencia de nuevos productos o servicios basados en insumos o producciones locales como resultado de acciones llevadas a cabo en el marco del proceso de desarrollo.

- **1.2. Variable “valorización de recursos locales”:** hace referencia a la utilización económico-productiva de los recursos del territorio. Se obtiene información acerca de los cambios en la valorización de ellos luego de la implementación de acciones al respecto en el marco del proceso.
 - 1.2.1. Indicador “n° de actividades económicas que valorizan recursos locales”:** considera todos aquellos bienes y servicios que se basan en cualquier tipo de recurso local (incluyendo las técnicas y saberes), por ejemplo: turismo rural; museos; ferias; exposiciones; artesanías y manualidades con materias primas locales; productos agroalimentarios derivados de producciones locales.
 - 1.2.2. Indicador “n° de actividades que sustituyeron materias primas externas por producciones locales”:** da cuenta de acciones que se llevaron adelante por el proceso para aumentar el valor agregado del territorio y que permitieron la sustitución de materias primas producidas fuera del territorio por otras de origen local.
 - 1.2.3. Indicador “cantidad de nuevos bienes y servicios desarrollados a partir de nuevos usos de los recursos locales”:** indaga acerca de la revalorización de los recursos locales al prestar atención a aquellos bienes y servicios que hayan surgido en el territorio a partir de la utilización de recursos, técnicas, saberes y tradiciones culturales poco valoradas y/o utilizadas con anterioridad al inicio del proceso.
 - 1.2.4. Indicador “existencia de nuevos productos o servicios que agregan valor en el territorio”:** permite conocer acerca de la creación de productos y/o servicios basados en recursos locales a partir de acciones implementadas durante el proceso.

- **1.3. Variable “aseguramiento de la dotación de infraestructura, equipamientos y servicios básicos”:** procura conocer la situación del territorio en relación con la infraestructura, equipamiento y servicios una vez iniciado el proceso. A través de los distintos indicadores se relevará la existencia de mejoras en infraestructuras, equipamientos y servicios existentes o la generación de nueva dotación de los mismos, sin tomar en consideración la cuantía de la mejora.
 - 1.3.1. Indicador “existencia de mejoras en infraestructuras viales”** (calles, caminos, rutas, puentes, entre otros).
 - 1.3.2. Indicador “existencia de mejoras en infraestructuras energéticas e hídricas”** (cableado eléctrico, drenajes, canales, acequias, paneles solares, energía eólica, gas, entre otros).
 - 1.3.3. Indicador “existencia de mejoras en infraestructuras productivas**

y nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones”

(suelo industrial, antenas, televisión por cable, telefonía, fibra óptica, entre otros).

1.3.4. Indicador “existencia de mejoras en infraestructuras ambientales” (trata-miento de agua potable, saneamiento, cloacas, recolección de residuos, tratamiento y reciclaje de residuos, entre otros).

1.3.5. Indicador “existencia de mejoras en equipamientos de uso público” (espacios verdes, alumbrado, arboleda, espacios recreativos, señalética, entre otros).

1.3.6. Indicador “existencia de mejoras en equipamientos y servicios sociales” (aquí se incluye todo lo relacionado con la educación, salud, vivienda, cultura, entre otros).

- **1.4. Variable “diversificación y diferenciación productiva”:** mide los resultados o efectos de las acciones llevadas a cabo como parte del proceso de desarrollo del territorio tendientes a incrementar el valor agregado local, específicamente las relacionadas con la diversificación y diferenciación productiva y de servicios.

1.4.1. Indicador “cantidad de nuevas actividades complementarias en el territorio”: indaga acerca de la generación de actividades que implican nuevos usos de recursos existentes y/o ociosos que implican un aumento de ingresos, complementando los ingresos por la actividad principal.

1.4.2. Indicador “porcentaje de productores (o emprendedores) que inician actividades complementarias”: ofrece información sobre la proporción de productores (o emprendedores) que comenzaron cualquier tipo de actividad productiva o de servicios para complementar los ingresos generados por su actividad principal.

1.4.3. Indicador “porcentaje de productores (o emprendedores) que reconvirtieron su actividad principal”: se obtiene información acerca de la proporción de productores (o emprendedores) que cambiaron de actividad principal, ya sea como una estrategia de supervivencia económica o en la búsqueda de mejores ingresos.

1.4.4. Indicador “existencia de nuevos productos o servicios que agregan valor en el territorio”: permite conocer acerca de la creación de productos y/o servicios basados en recursos locales a partir de acciones implementadas durante el proceso.

1.4.5. Indicador “cantidad de nuevos bienes y servicios desarrollados a partir de nuevos usos de los recursos locales”: permite indagar acerca

de la revalorización de los recursos locales al prestar atención a aquellos bienes y servicios que hayan surgido en el territorio a partir de la utilización de recursos, técnicas, saberes y tradiciones culturales poco valoradas y/o utilizadas con anterioridad al inicio del proceso.

1.4.6. Indicador “n° de emprendimientos locales que introdujeron innovaciones productivas y/o de gestión”: mide la cantidad de actividades que aumentaron el valor agregado mejorando la calidad, presentación, comercialización y/o grado de industrialización de sus productos.

■ **1.5. Variable “fomento al emprendedorismo local”:** indaga, por un lado, sobre la importancia otorgada a la generación de nuevos emprendimientos con anterioridad al inicio del proceso y, por otro, los resultados logrados con respecto al fomento del emprendedorismo en el territorio en el marco del proceso implementado. Para ello, se toma en consideración todo programa, proyecto o acción llevada a cabo por cualquier organización o institución pública o privada que apunte a promover y apoyar la formación de emprendedores y la generación y sostenimiento de emprendimientos económicos.

1.5.1. Indicador “n° de actividades novedosas surgidas en el territorio”: mide todas aquellas actividades económicas “nuevas” en el territorio, lo cual no implica que sean novedosas en sí mismas sino que hasta el momento no se habían realizado localmente.

1.5.2. Indicador “n° de nuevos emprendimientos” (ya sean productivos o de servicios).

... **1.5.3. Indicador “existencia de capacitación sobre creación y gestión de emprendimientos”** evalúa la existencia de capacitación accesible a la población local sobre temáticas relacionadas con la generación y gestión de emprendimientos.

1.5.4. Indicador “existencia de capacitación sobre asociativismo”: brinda información sobre la existencia de capacitación accesible a la población local sobre la generación y gestión de emprendimientos asociativos.

1.5.5. Indicador “disponibilidad de líneas de financiamiento accesibles para micro y pequeños emprendimientos”.

■ **1.6. Variable “creación de emprendimientos”:** indaga en la cantidad y características de los emprendimientos que hayan surgido a partir de acciones implementadas en el marco del proceso de desarrollo.

1.6.1. Indicador “n° de nuevos emprendimientos locales/total de emprendimientos locales”: da información sobre la proporción de nuevas actividades que se hayan generado una vez iniciado el proceso.

- 1.6.2. Indicador “porcentaje de nuevos emprendimientos productivos locales”** (medido sobre el total de nuevos emprendimientos).
- 1.6.3. Indicador “porcentaje de nuevos emprendimientos de servicios locales”** (medido sobre el total de nuevos emprendimientos).
- 1.6.4. ndicador “porcentaje de nuevos emprendimientos asociativos”** (medido sobre el total de nuevos emprendimientos).
- 1.6.5. Indicador “disponibilidad de líneas de financiamiento accesibles para micro y pequeños emprendimientos”.**
- **1.7. Variable “capacitación de RRHH y fomento a la I+D+i (Investigación y Desarrollo para la Innovación) local”:** recopila información acerca de dos cuestiones importantes: la capacitación para el empleo (ya sean capacitaciones acordes a la demanda local de mano de obra o sobre actividades o producciones locales, tanto para el empleo como para el autoempleo) y la Investigación y Desarrollo en el territorio (y para el territorio).
- 1.7.1. Indicador “existencia de oferta educativa acorde a las necesidades del sistema económico-productivo local”:** para poder indagar acerca de esto es necesario tener en cuenta el análisis realizado en el diagnóstico sobre el tema.
- 1.7.2. Indicador “existencia de actividades de formación para el empleo destinadas a jóvenes”** (capacitaciones brindadas por cualquier tipo de organización para este segmento de la población).
- 1.7.3. Indicador “nivel de inserción laboral de beneficiarios de programas de formación para el empleo”:** mide los resultados que tienen los programas de capacitación para el empleo en relación directa con la obtención de empleo por parte de los asistentes a los mismos. Un alto nivel de inserción laboral estaría dado por un 60% o más de los asistentes a dichos cursos haya obtenido un empleo en el transcurso de los 6 meses posteriores a la finalización de los mismos. Un nivel medio implicaría entre un 40 y un 59% de beneficiarios de dichos programas que, en el tiempo especificado, obtuvieron un empleo, y un nivel bajo estaría representado por un resultado que ronde entre ningún beneficiario empleado a un 39% de los mismos con empleo.
- 1.7.4. Indicador “porcentaje de instituciones educativas y de Ciencia y Tecnología involucradas en el proceso de desarrollo”:** que un 60% o más de las instituciones educativas y de Ciencia y Tecnología participen implicaría un nivel alto de participación, mientras que entre un 40 y un 59% representaría un nivel medio y menos de un 40% un bajo nivel de participación de las mismas en el proceso.

1.7.5. Indicador “n° de investigaciones realizadas o en proceso que aportan al desarrollo territorial y la innovación local”: presenta una idea sobre la vinculación de las universidades e instituciones de Ciencia y Tecnología con el proceso de Desarrollo Territorial, particularmente respecto a la satisfacción de necesidades locales de innovación y/o resolución de problemas sociales, económico-productivos y/o ambientales del territorio en cuestión. Puede ser interesante conocer el porcentaje de este tipo de investigaciones respecto al total de investigaciones realizadas por cada institución, de modo de poder asignarle el grado de importancia otorgado al proceso de desarrollo local por cada una de ellas.

- **1.8. Variable “creación de empleo”:** toma en consideración el comportamiento del empleo a partir de la implementación del proceso para dar cuenta de los resultados obtenidos en el fortalecimiento de la base económica local (teniendo en cuenta las demás variables de esta dimensión) y los cambios registrados en indicadores como “porcentaje de la población ocupada”, “porcentaje de población con autoempleo”, “porcentaje de población con empleo informal o estacional” (que deben incluirse en el diagnóstico inicial, de manera de contar con la línea de base y poder analizar los cambios ocurridos).

1.8.1. Indicador “porcentaje de población ocupada” (sobre el total de PEA).

1.8.2. Indicador “porcentaje de nuevos empleos/total de empleo”.

1.8.3. Indicador “porcentaje de población con autoempleo/total de empleo”.

1.8.4. Indicador “porcentaje de población con empleo informal o estacional/total de empleo”.

1.8.5. Indicador “porcentaje de nuevos empleos para jóvenes/total de nuevos empleos”.

1.8.6. Indicador “porcentaje de nuevos empleos para mujeres/total de nuevos empleos”.

- **1.9. Variable “vinculación con el entorno”:** da cuenta de las vinculaciones existentes entre cualquier tipo de empresa, emprendimiento, organización e institución del territorio con empresas, emprendimientos, organizaciones e instituciones externas al mismo, ya sea de nivel provincial, regional, nacional o internacional. Las articulaciones que se toman en consideración son aquellas que tienen objetivos económico-productivos (incluyéndose al respecto cualquier tipo de acción en este sentido) por lo que se excluyen las articulaciones con organismos gubernamentales nacionales y provinciales pero se incluyen todas aquellas acciones

de cooperación entre municipalidades o comunas en temas relacionados con la provisión conjunta de servicios (públicos, sociales, productivos, ambientales), mejoras de infraestructuras compartidas, compras conjuntas de insumos, gestiones compartidas, etc.

1.9.1. Indicador “porcentaje de productos locales que se venden en mercados provinciales”.

1.9.2. Indicador “porcentaje de productos locales que se venden en mercados regionales”.

1.9.3. Indicador “porcentaje de productos locales que se venden en el mercado nacional”.

1.9.4. Indicador “porcentaje de productos locales que se venden en mercados internacionales”.

1.9.5. Indicador “porcentaje de instituciones u organizaciones locales públicas o privadas que se vinculan con instituciones u organizaciones públicas o privadas extralocales para cualquier tipo de acción económico-productiva en el territorio” (excluyendo organismos gubernamentales de nivel provincial o nacional, pero incluyendo articulaciones con otras municipalidades o comunas).

2. Objetivo > Mejora de la equidad social

2.1. participación socioinstitucional en el proceso	2.1.1	porcentaje de población participante en el proceso de desarrollo
	2.1.2	porcentaje de instituciones locales participantes en el proceso de desarrollo
	2.1.3	existencia de una estrategia comunicacional del proceso
	2.1.4	nivel de amplitud/inclusión de la convocatoria a la comunidad
2.1. valorización de la identidad y la cultura locales	2.2.1	n° de actividades o proyectos que implican el rescate o puesta en valor del patrimonio cultural
	2.1.2	n° de proyectos que financian la conservación, rehabilitación y/o difusión de elementos del patrimonio cultural
	2.2.7	grado de valorización de la artesanía y manualidades locales
	2.2.4	grado de valorización de la gastronomía local
2.3. calidad de vida de la población	2.3.1	porcentaje de población con NBI
	2.3.2	porcentaje de población que vive en situación de pobreza
	2.3.3	porcentaje de gasto del proyecto en acciones para la inclusión social
	2.3.4	porcentaje de gasto del proyecto en actividades culturales
	2.3.5	porcentaje de gasto del proyecto en actividades relacionadas con el ambiente
	2.3.6	porcentaje de gasto del proyecto en acciones sanitarias
	2.3.7	porcentaje de gasto del proyecto en actividades educativas
	2.3.8	porcentaje de gasto del proyecto en acciones relacionadas con la mejora y/o acceso a la vivienda
	2.3.9	Nivel de percepción social sobre el mejoramiento de la calidad de vida

>> Mejora de la equidad social	
2.4. integración social	<p>2.4.1 porcentaje de población beneficiaria de planes sociales</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.4.2 porcentaje de población desocupada</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.4.3 porcentaje de población subocupada</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.4.4 n° de mujeres participantes en el proyecto/n° total de participantes en el proyecto</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.4.5 n° de jóvenes participantes en el proyecto/n° total de participantes en el proyecto</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.4.6 Participación en el proyecto de integrantes de pueblos originarios</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.4.7 porcentaje de población reinsertada laboralmente</p>
2.5. actitud proactiva del gobierno local	<p>2.5.1 existencia de liderazgo del proceso de desarrollo por parte del gobierno local</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.5.2 grado de compromiso del Poder Ejecutivo local en el proceso</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.5.3 grado de compromiso del Poder Legislativo local en el proceso</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.5.4 porcentaje de proyectos en el territorio financiados por el gobierno local</p>
2.6. liderazgo local	<p>2.6.1 existencia de liderazgo plural</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.6.2 participación en el liderazgo de actores del sector privado</p>
2.7. cooperación público-privada	<p>2.7.1 n° de actividades o proyectos cogestionados por el sector público y el sector privado</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.7.2 existencia de una red territorial de actores locales</p> <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <p>2.7.3 cantidad de acciones llevadas a cabo por la articulación de dos o más instituciones u organizaciones locales</p>

>> Mejora de la equidad social	
	2.7.4 cantidad de acciones llevadas a cabo por la articulación de dos o más instituciones u organizaciones locales y externas al territorio
2.8. coordinación de iniciativas de desarrollo	2.8.1 n° de actividades o proyectos cogestionados por diferentes ministerios, programas, secretarías o instituciones en el territorio
2.9. densidad del entramado institucional	2.9.1 n° de instituciones y organizaciones locales existentes
	2.9.2 n° de instituciones y organizaciones extra-locales con presencia en el territorio
	2.9.3 porcentaje de instituciones y organizaciones locales participantes en el proceso de desarrollo
	2.9.4 porcentaje de instituciones y organizaciones extra-locales participantes en el proceso de desarrollo
	2.9.5 grado de articulación socioinstitucional
	2.9.6 porcentaje de instituciones u organizaciones locales públicas o privadas que se vinculan con instituciones u organizaciones públicas o privadas extralocales para cualquier tipo de acción en el territorio
	2.9.7 nivel de capacidad institucional para construir un proyecto futuro con otras organizaciones ³¹
2.10. apropiación social del proceso de desarrollo	2.10.1 nivel de conocimiento de la población local acerca del proceso ³²
	2.10.2 porcentaje de la población que tiene una opinión favorable ³³ de la iniciativa
	2.10.3 porcentaje de habitantes que creen que la situación local puede mejorar con la iniciativa ³⁴
2.11. gobernabilidad	2.11.1 grado de participación social en espacios de toma de decisiones
	2.11.2 nivel de consenso en torno a temas locales

>> Mejora de la equidad social		
	2.11.3 grado de articulación socioinstitucional	
	2.11.4 porcentaje de instituciones u organizaciones locales públicas o privadas que se vinculan con instituciones u organizaciones públicas o privadas extralocales para cualquier tipo de acción en el territorio	
	2.11.5 grado de manejo de conflictos	
	2.11.6 nivel de consenso alcanzado en la formulación del proyecto ³⁵	
	2.11.7 nivel de conocimiento de la población local acerca del proceso ³⁶	
	2.11.8 porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de la iniciativa	
	2.11.9 porcentaje de habitantes que creen que la situación local puede mejorar con la iniciativa	
	2.12. creación de una nueva institucionalidad para el desarrollo	2.12.1 existencia de una organización formal o informal creada a partir del proceso de desarrollo como resultado del consenso de los actores locales
		2.12.2 cantidad de proyectos y/o iniciativas gestionados por la asociación local para el desarrollo (formal o informal)
2.12.3 n° de proyectos locales/n° total de proyectos implementados en el territorio		

³¹ Tomado de Pintos (1998)

³² Tomado del PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004)

³³ PNUD (2004)

³⁴ PNUD (2004)

³⁵ PNUD (2004)

³⁶ PNUD (2004)

2. Objetivo “mejora de la equidad social”

- **2.1. Variable “participación socioinstitucional en el proceso”:** mide tanto la participación social como la institucional en el proceso iniciado por lo que se utilizará una vez comenzado el mismo.

2.1.1. Indicador “porcentaje de población participante en el proceso de desarrollo”: busca conocer la proporción de habitantes locales que participaron de manera individual (como ciudadanos independientes y no en representación de una organización o institución) por lo menos en una actividad convocada a raíz del proceso en marcha y se le refiere al n° total de habitantes de la localidad. Un grado alto de participación social implicará más de un 60% de habitantes participantes, mientras que un grado medio estaría representado por la participación entre un 40 y un 59% de habitantes y un grado bajo menos de un 40%.

2.1.2. Indicador “porcentaje de instituciones locales participantes en el proceso de desarrollo”: pretende contar con información sobre la proporción de instituciones locales que participaron (con uno o más representantes) por lo menos en una actividad convocada a raíz del proceso en marcha y se le refiere al n° total de instituciones de la localidad. Un grado alto de participación institucional implicará más de un 60% de instituciones participantes, mientras que un grado medio estaría representado por la participación entre un 40 y un 59% de instituciones y un grado bajo menos de un 40%.

2.1.3. Indicador “existencia de una estrategia comunicacional del proceso”: toma en cuenta sólo la existencia de un plan de comunicación del proceso y no la realización de acciones aisladas, esporádicas, de difusión del mismo. Estrategia que debe incluir acciones tendientes a conocer la opinión de la población y no sólo informar actividades realizadas.

2.1.4. Indicador “nivel de amplitud/inclusión de la convocatoria a la comunidad”: pretende indagar acerca del tipo de convocatoria a la sociedad que ha predominado durante el proceso. Un nivel alto de amplitud/inclusión de la convocatoria estaría dado por una invitación amplia a que participe toda la población y las organizaciones e instituciones presentes en el territorio a la mayoría de las reuniones o eventos organizados durante el proceso. Un nivel medio significaría que la invitación estuvo dirigida a referentes locales (no institucionales) y organizaciones e instituciones y un bajo nivel implicaría que sólo se invitaron a participar en reuniones a organizaciones e instituciones.

- **2.2. Variable “valorización de la identidad y la cultura locales”:** permite analizar la consideración que tiene la identidad y el patrimonio cultural por parte de la comunidad local. Para poder evaluar el reconocimiento y la valoración que una comunidad le otorga a su identidad, resulta imprescindible indagar sobre el grado de conocimiento acerca de su patrimonio cultural, en qué estado se encuentra, cómo lo utilizan y cómo lo protegen.

2.2.1. Indicador “n° de actividades o proyectos que implican el rescate o puesta en valor del patrimonio cultural”: releva toda aquella actividad o proyecto que apunte a rescatar (del olvido o indiferencia) o poner en valor (social o económico) cualquier aspecto relacionado con el patrimonio cultural del territorio: historia oral (historias de vida, cuentos, relatos, refranes, leyendas, toponimia), manifestaciones artísticas (música, danza, poética) artesanías y manualidades, gastronomía, sitios de relevancia histórica y/o arqueológica, arquitectura, ferias, fiestas, celebraciones, museos, técnicas y saberes, materiales típicos, especies y variedades nativas, entre otros.

2.2.2. Indicador “n° de proyectos que financian la conservación, rehabilitación y/o difusión de elementos del patrimonio cultural” (ya sea por parte de instituciones públicas o privadas locales o extralocales).

2.2.3. Indicador “grado de valorización de la artesanía y manualidades locales”: se centra en la importancia que le otorga la sociedad local a la artesanía y las manualidades que se producen en el territorio en cuanto parte constitutiva del patrimonio local. Una manera de “medir” esto puede ser la siguiente. Un alto grado de valorización implica que en la localidad la producción y/o venta de artesanías y manualidades se encuentra organizada y cuenta con el apoyo de diversas instituciones locales. Un grado medio significa que sólo se realizan algunos eventos aislados o cuentan con cierto apoyo esporádico mientras que un grado bajo está representado por una situación en la cual la producción se encuentra dispersa, desorganizada y no es considerada por la población local como una actividad relevante.

2.2.4. Indicador “grado de valorización de la gastronomía local”: indaga en la valorización que la comunidad le otorga a la comida típica del lugar, ya sea por la utilización de producciones locales o por la elaboración de recetas características de una etnia o región geográfica. Un alto grado de valorización de la gastronomía local puede estar dado por una oferta organizada en cuanto a difusión y oferta en gran parte de los establecimientos del ramo (locales gastronómicos, hoteles, almacenes, puestos en ferias), además de contar con apoyo de las instituciones locales para su difusión y organización de eventos relacionados. Un grado medio pue-

de ser el caso de una oferta desorganizada de productos gastronómicos típicos, con cierto reconocimiento por parte de la población local pero sin apoyo institucional. Un grado bajo puede ser la situación en la cual se encuentran muy pocos o ningún emprendimiento que ofrezca productos gastronómicos típicos de la localidad y, en general, la población local considera que no existe alguna producción o receta característica.

- **2.3. Variable “calidad de vida de la población”:** a pesar de que el concepto de calidad de vida incluye todos los aspectos tomados en consideración en este apartado, una manera rápida de analizar su evolución es prestar atención a la importancia otorgada a determinadas acciones por parte de los participantes, reflejada en el porcentaje de gasto del proyecto dedicado a cada tipo de acción/esfera que lo compone .

2.3.1. Indicador “porcentaje de población con NBI”: este indicador, a su vez, es un índice construido mediante varios indicadores pero, a los fines de la evaluación de procesos de desarrollo, el conocimiento de la proporción de población con NBI puede ser suficiente para analizar la evolución del nivel de pobreza en el territorio.

2.3.2. Indicador “porcentaje de población que vive en situación de pobreza”: mide el porcentaje de la población que vive bajo la línea de pobreza.

2.3.3. Indicador “porcentaje de gasto del proyecto en acciones para la inclusión social”: mide los esfuerzos colectivos para la integración de los sectores desfavorecidos en la distribución de la riqueza.

2.3.4. Indicador “porcentaje de gasto del proyecto en actividades culturales”: aquí se deben excluir las actividades educativas formales que se miden con otro indicador.

2.3.5. Indicador “porcentaje de gasto del proyecto en actividades relacionadas con el cuidado del ambiente”: ya sean acciones de difusión, como aquellas que directamente buscan realizar cambios a favor de las sustentabilidad ambiental.

2.3.6. Indicador “porcentaje de gasto del proyecto en acciones sanitarias” (mejoras de infraestructura y equipamiento, atención primaria de la salud, campañas de prevención para las enfermedades más comunes de la zona u otras).

2.3.7. Indicador “porcentaje de gasto del proyecto en actividades educativas”: sólo se incluyen las acciones en educación formal.

2.3.8. Indicador “porcentaje de gasto del proyecto en acciones relacionadas con la mejora y/o acceso a la vivienda”.

2.3.9 Indicador “Nivel de percepción social sobre el mejoramiento de la calidad de vida”: evalúa la percepción que tiene la población local acerca de los resultados concretos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población local gracias a las acciones implementadas en el marco del proceso. Que un 60% o más de la población local considere que su calidad de vida ha mejorado debido a acciones emanadas del proceso implicará un alto nivel, mientras que entre un 59 y un 40% significará un nivel medio y menos de un 40% un bajo nivel de percepción por parte de la población acerca del mejoramiento de sus condiciones de vida debido al proceso.

■ **2.4. Variable “integración social”:** brinda información para analizar la evolución de la inclusión de distintos grupos sociales en el proceso. Algunos indicadores se utilizarán para construir la línea de base y otros sólo se medirán una vez iniciado el mismo.

2.4.1. Indicador “porcentaje de población beneficiaria de planes sociales”: el porcentaje de la población local que recibe algún tipo de plan social (nacional, provincial o local) debe medirse al inicio, para contar con la línea de base, y en distintos momentos durante la implementación del proceso, así como una vez finalizado el mismo.

2.4.2. Indicador “porcentaje de población desocupada”: el porcentaje de la PEA que se encuentra desocupada también debe medirse al inicio y durante el proceso, así como una vez finalizado.

2.4.3. Indicador “porcentaje de población subocupada”: debe considerarse el porcentaje de la PEA que realiza trabajo part-time o estacional.

2.4.4. Indicador “n° de mujeres participantes en el proyecto/n° total de participantes en el proyecto”: brinda información sobre la representatividad que hayan adquirido las mujeres en el proceso.

2.4.5. Indicador “n° de jóvenes participantes en el proyecto/n° total de participantes en el proyecto”: permite conocer la proporción de jóvenes que participan en el proceso, reflejando la inclusión de este segmento de la población en procesos colectivos de toma de decisiones.

2.4.6. Indicador “participación en el proyecto de integrantes de pueblos originarios”: si en la localidad objeto de análisis no hay una presencia muy fuerte de comunidades de pueblos originarios, con este indicador se puede relevar la inclusión de los mismos en el proceso. Si, en cambio, hay un porcentaje alto de integrantes de pueblos originarios, el indicador debería ser “n° de integrantes de pueblos originarios participantes en el proyecto/n° total de participantes en el proyecto”.

- 2.4.7. Indicador “porcentaje de población reinsertada laboralmente”:** mide la proporción de personas desocupadas o subocupadas que han conseguido un empleo o han generado un emprendimiento propio una vez iniciado el proceso.
- **2.5. Variable “actitud proactiva del gobierno local”:** permite analizar el rol asumido por el gobierno local en el proceso. Mientras que el primer indicador permite definir si el gobierno local ha asumido el liderazgo del proceso, con los siguientes se puede analizar el compromiso asumido en una situación en la que el gobierno local comparte el liderazgo con otros actores o no juega un rol tan sobresaliente.
- 2.5.1. Indicador “existencia de liderazgo del proceso de desarrollo por parte del gobierno local”:** busca relevar si el liderazgo del proceso es asumido por el gobierno local, ya sea el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, lo que sería posible visualizar tanto en la capacidad de conducción y convocatoria como en la concreción de compromisos asumidos.
- 2.5.2. Indicador “grado de compromiso del Poder Ejecutivo local en el proceso”:** presta atención a la frecuencia de la participación en reuniones y eventos organizados en el marco del proceso por parte del Poder Ejecutivo local, cuántos y qué cargos detentan quienes participan y la predisposición a asumir compromisos concretos que tienen.
- 2.5.3. Indicador “grado de compromiso del Poder Legislativo local en el proceso”:** pretende relevar la frecuencia de la participación en reuniones y eventos organizados en el marco del proceso por parte de los concejales locales y la predisposición que demuestran para asumir compromisos concretos de acciones necesarias.
- 2.5.4. Indicador “porcentaje de proyectos en el territorio financiados por el gobierno local”:** que un 60% o más del total de cualquier tipo de proyecto implementado en el territorio sea financiado por el gobierno local puede ser un indicador de una actitud proactiva del mismo mientras que entre un 59 y un 40% puede indicar un grado de compromiso medio y menos de un 40% implica que el gobierno local tiene un rol pasivo en el proceso. Igualmente, hay que tener cuidado con las inferencias realizadas con este indicador dado que está muy ligado a la capacidad financiera que presenta el municipio o comuna. Por lo general, los gobiernos locales en Argentina no cuentan con fondos suficientes como para encarar proyectos por sí solos, a menos que se trate de municipalidades grandes o medianas.
- **2.6. Variable “Liderazgo local”:** permite analizar cómo es el liderazgo en el territorio, entendiéndolo como la capacidad de un actor o grupo de actores para conducir un proceso y llevar a cabo acciones concertadas.

- 2.6.1. Indicador “existencia de liderazgo plural”** (compartido por varios actores).
- 2.6.2. Indicador “participación en el liderazgo de actores del sector privado”**: interesa relevar si, en caso de existir en el territorio un liderazgo plural, alguno o algunos de los actores pertenecen al sector privado, en particular, que sean productores, empresarios o comerciantes.
- **2.7. Variable “cooperación público-privada”**: permite obtener información acerca de la forma en que se desarrolla la cooperación institucional en el territorio y se centra en dos cuestiones: la articulación entre organizaciones e instituciones locales y entre éstas y las organizaciones e instituciones externas al territorio.
- 2.7.1. Indicador “n° de actividades o proyectos cogestionados por el sector público y el sector privado”** (sin importar si son organizaciones e instituciones locales o extra-territoriales).
- 2.7.2. Indicador “existencia de una red territorial de actores locales”**: reflejada en reuniones o mesas coordinadoras multiactorales, consejos locales u otras.
- 2.7.3. Indicador “cantidad de acciones llevadas a cabo por la articulación de dos o más instituciones u organizaciones locales”**.
- 2.7.4. Indicador “cantidad de acciones llevadas a cabo por la articulación de dos o más instituciones u organizaciones locales y externas al territorio”**.
- **2.8. Variable “coordinación de iniciativas de desarrollo”**: permite visualizar si en el territorio se ha logrado una coordinación de los distintos programas e instrumentos tendientes al desarrollo local de diferentes organismos e instituciones gubernamentales de nivel nacional y provincial, una vez iniciado el proceso (es decir, como resultado de acciones en ese sentido en el marco del proceso).
- 2.8.1. Indicador “n° de actividades o proyectos cogestionados por diferentes ministerios, programas, secretarías o instituciones en el territorio”**.
- **2.9. Variable “densidad del entramado institucional”**: permite conocer la cantidad de instituciones que se encuentran en el territorio y las redes de relaciones entre ellas así como su interés en el proceso de desarrollo.
- 2.9.1. Indicador “n° de instituciones y organizaciones locales existentes”**.
- 2.9.2. Indicador “n° de instituciones y organizaciones extra-locales con presencia en el territorio”**.
- 2.9.3. Indicador “porcentaje de instituciones y organizaciones locales participantes en el proceso de desarrollo”**.

2.9.4. Indicador “porcentaje de instituciones y organizaciones extra-locales participantes en el proceso de desarrollo”.

2.9.5. Indicador “grado de articulación socioinstitucional” (Pintos, 1998).

El grado de articulación del sistema local es bajo, pues:

- los distintos actores están ensimismados, sin reconocer a los otros, y alguno de ellos no está legitimado como actor;
- no existe visión de proyecto común compartida y construida por los distintos actores; y, no existen líderes que impulsen una coalición de actores en pro de una visión o proyecto común.

El grado de articulación del sistema local es medio porque:

- los distintos subsistemas de actores se reconocen mutuamente como tales, pero alguno de ellos está más legitimado que los demás;
- existe un horizonte de proyecto, pero no es aún asumido como común por parte de todos los actores; y,
- si bien existen liderazgos locales, estos no son lo suficientemente fuertes como para impulsar una acción concertada entre una coalición de actores.

El grado de articulación socioinstitucional es alto ya que:

- los distintos subsistemas de actores están legitimados y se reconocen mutuamente;
- existe una visión de proyecto común, compartida y en proceso de construcción por parte de estos actores;
- existen liderazgos locales fuertes que impulsan y participan en esa coalición de actores.

2.9.6. Indicador “porcentaje de instituciones u organizaciones locales públicas o privadas que se vinculan con instituciones u organizaciones públicas o privadas extralocales para cualquier tipo de acción en el territorio” (excluyendo organismos gubernamentales de nivel provincial o nacional pero incluyendo articulaciones con otros municipios o comunas).

2.9.7. Indicador “nivel de capacidad institucional para construir un proyecto futuro con otras organizaciones” (Pintos, 1998).

La organización no revela capacidad de visión de un proyecto de desarrollo futuro pues:

- su discurso y sus prácticas se centran en su acción presente;
- su participación en ámbitos interinstitucionales se produce en función de intereses de corto plazo; y,

- el logro de sus objetivos centrales como organización está ligado únicamente a sus propias acciones.

La organización revela una capacidad mediana de visión de proyecto de desarrollo futuro, ya que:

- su discurso y sus prácticas reflejan adhesión e interés en su construcción;
- participa en ámbitos interinstitucionales con proyección de mediano y largo plazo;
- su participación en dichos ámbitos es constante aunque de bajo perfil; y,
- el logro de sus objetivos como organización no se ve significativamente afectado por el fracaso o éxito del proyecto colectivo.

La organización tiene una alta capacidad de visión de un proyecto de desarrollo futuro cuando:

- su discurso y sus prácticas reflejan adhesión e interés en su construcción;
- participa en ámbitos interinstitucionales con objetivos de mediano y largo plazo;
- en ellos desarrolla una contribución de socio activo (aportes monetarios) o de liderazgo del proceso; y,
- el logro de sus objetivos centrales como organización está estrechamente vinculado al éxito del proyecto colectivo.

- **2.10. Variable “apropiación social del proceso de desarrollo”:** mide la identificación positiva de la comunidad como partícipe de un proyecto compartido que tiende al bienestar general.

2.10.1. Indicador “nivel de conocimiento de la población local acerca del proceso”: busca identificar cuán conocida y divulgada ha sido la iniciativa. Para ello, se requiere identificar qué porcentaje de habitantes han oído hablar de la iniciativa. Un alto nivel implicará que más del 60% de la población conozca acerca del proceso, mientras que un nivel medio estará determinado por un porcentaje entre 30 y 59 y uno bajo por menos del 30% de la población con conocimiento sobre el mismo.

2.10.2. Indicador “porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de la iniciativa”: mide el nivel de apoyo de la población local al proceso. Los distintos niveles estarían distribuidos de la siguiente manera: alto, con más del 60% de opinión favorable, medio, entre 30 y 59%, y bajo, con menos del 30%.

2.10.3. Indicador “porcentaje de habitantes que creen que la situación local puede mejorar con la iniciativa”: mide la expectativa de la población

frente a los resultados del proceso. Aquí también los diferentes niveles estarían representados por la misma distribución de porcentajes de los indicadores anteriores.

- **2.11.Variable “governabilidad”:** permite analizar cómo se construye en el territorio el consenso en torno al proceso de desarrollo, teniendo en cuenta el manejo de los conflictos, los diferentes intereses puestos en juego, entre otros.

2.11.1. Indicador “grado de participación social en espacios de toma de decisiones”: busca evaluar las oportunidades que posee la población local de discutir los asuntos locales; para ello es una premisa la existencia de una instancia de discusión colectiva. Un alto grado estará dado por una participación de más del 60% de la población, un grado medio entre el 30 y el 59% y un grado bajo por menos del 30% de participación de la población en instancias locales de debate público.

2.11.2. Indicador “nivel de generación de consenso en torno a temas locales”: mide el consenso construido en torno a los temas centrales discutidos en espacios multiactorales o de discusión colectiva, cualquiera sean ellos, pudiendo medirse mediante la contabilización del porcentaje de aprobación de las medidas/acciones en debate (o adoptadas) o a través del relevamiento de la opinión de los actores participantes y/o población local respecto a las decisiones acordadas. Los diferentes niveles (alto, medio y bajo) estarán representados por la misma distribución que en anteriores indicadores.

2.11.3. Indicador “grado de articulación socioinstitucional”: (Pintos, 1998).

El grado de articulación del sistema local es bajo, pues:

- los distintos actores están ensimismados, sin reconocer a los otros, y alguno de ellos no está legitimado como actor;
- no existe visión de proyecto común compartida y construida por los distintos actores; y,
- no existen líderes que impulsen una coalición de actores en pro de una visión o proyecto común.

El grado de articulación del sistema local es medio porque:

- los distintos subsistemas de actores se reconocen mutuamente como tales, pero alguno de ellos está más legitimado que los demás;
- existe un horizonte de proyecto, pero no es aún asumido como común por parte de todos los actores; y,
- si bien existen liderazgos locales, no son lo suficientemente fuertes como para impulsar una acción concertada entre una coalición de actores.

El grado de articulación socioinstitucional es alto ya que:

- los distintos subsistemas de actores están legitimados y se reconocen mutuamente;
- existe una visión de proyecto común, compartida y en proceso de construcción por parte de estos actores; y,
- existen liderazgos locales fuertes que impulsan y participan en esa coalición de actores.

2.11.4. Indicador “porcentaje de instituciones u organizaciones locales públicas o privadas que se vinculan con instituciones u organizaciones públicas o privadas extralocales para cualquier tipo de acción en el territorio” (excluyendo organismos gubernamentales de nivel provincial o nacional pero incluyendo articulaciones con otros municipios o comunas).

2.11.5. Indicador “grado de manejo de conflictos”: mide cómo localmente se resuelve la cuestión relacionada con la diferencia entre intereses existentes en el territorio y la consiguiente “lucha” por la prevalencia de unos sobre otros. Un grado alto de manejo de los conflictos estará dado por una situación en la cual todos los actores tienen la oportunidad de expresar y defender sus puntos de vista respecto a un tema en cuestión (como reflejo de un interés en juego) y las decisiones sobre la priorización o prevalencia se toma colectivamente basados en el interés común. Un grado medio estará representado por una situación en la cual todos los actores tienen la oportunidad de defender sus intereses pero prevalecen intereses sectoriales o grupales, y un grado bajo estará dado por situaciones en las que no todos ni la mayoría de los actores tienen oportunidad de manifestar sus intereses y las decisiones se toman privilegiando intereses de un grupo o sector.

2.11.6 Indicador “nivel de consenso alcanzado en la formulación del proyecto”: busca analizar si el proceso/proyecto refleja los intereses de la población local y el consenso logrado en torno al mismo. Se toman en cuenta los siguientes criterios: la participación social en la construcción del proceso, el grado de consenso social acerca de las estrategias definidas, el porcentaje de la población que tiene opinión favorable acerca del proyecto, el grado de representación de intereses de los distintos grupos sociales/sectores reflejada en las estrategias consensuadas.

2.11.7 Indicador “nivel de conocimiento de la población local acerca del proceso”: busca identificar cuán conocida y divulgada ha sido la iniciativa. Para ello, se requiere identificar qué porcentaje de habitantes han oído hablar de la iniciativa. Un alto nivel implicará que más del 60% de la

población conozca acerca del proceso, mientras que un nivel medio estará determinado por un porcentaje entre 30 y 59 y uno bajo por menos del 30% de la población con conocimiento sobre el mismo.

2.11.8. Indicador “porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de la iniciativa”: permite medir el nivel de apoyo de la población local al proceso. Los distintos niveles estarán distribuidos de la siguiente manera: alto, con más del 60% de opinión favorable, medio, entre 30 y 59%, y bajo, con menos del 30%.

2.11.9. Indicador “porcentaje de habitantes que creen que la situación local puede mejorar con la iniciativa”: mide la expectativa de la población frente a los resultados del proceso. Aquí también los diferentes niveles estarán representados por la misma distribución de porcentajes de los indicadores anteriores.

■ **2.12. Variable “creación de una nueva institucionalidad para el desarrollo”:** permite analizar las acciones llevadas adelante para el fortalecimiento del entramado institucional durante el proceso y la consolidación del consenso alcanzado en el mismo.

2.12.1. Indicador “existencia de una organización formal o informal creada a partir del proceso de desarrollo como resultado del consenso de los actores locales” (una organización formal puede ser, por ejemplo, una agencia de desarrollo, fundación para el desarrollo, etc., mientras que una organización informal puede ser una mesa coordinadora, una red territorial de actores, entre otras).

2.12.2. Indicador “cantidad de proyectos y/o iniciativas gestionados por la asociación local para el desarrollo (formal o informal)” (y de la cual, si es posible, podría calcularse el porcentaje sobre el total de proyectos generados e implementados localmente, como manera de analizar la importancia o dinamismo llevado adelante por la asociación).

2.12.3. Indicador “n° de proyectos locales/n° total de proyectos implementados en el territorio”: ilustra acerca del dinamismo del territorio frente a las acciones implementadas por otros niveles gubernamentales (provincial y nacional) y otras organizaciones extra-locales.

3. Objetivo > Aseguramiento de la sustentabilidad ambiental	
3.1. valorización del ambiente	3.1.1 existencia de acuerdos ambientales
	3.1.2 existencia de actividades económicas que valorizan el ambiente
	3.1.3 existencia de actividades productivas que incorporan normas de calidad o protección ambiental
	3.1.4 existencia de capacitaciones formales y no formales sobre ambiente
	3.1.5 realización de estudios sobre las potencialidades ambientales
3.2. protección y conservación del ambiente	3.2.1 existencia de un plan de ordenamiento territorial
	3.2.2 creación de espacios naturales protegidos
	3.2.3 existencia de medidas de protección ambiental
	3.2.4 existencia de medidas de reducción del nivel de contaminación
	3.2.5 nº de proyectos financiados para la conservación de espacios y/o recursos naturales
	3.2.6 realización de estudios de limitaciones ambientales
	3.2.7 análisis de costos-beneficios ambientales de nuevas actividades económicas
	3.2.8 existencia de organizaciones relacionadas con la protección ambiental en el territorio

3. Objetivo “aseguramiento de la sustentabilidad ambiental”

- **3.1. Variable “Valorización del ambiente”:** pretende analizar la valorización social del ambiente, es decir, la visión social del ambiente como recurso fundamental de desarrollo.

3.1.1. Indicador “existencia de acuerdos ambientales”: da cuenta de la existencia de acuerdos para el uso del espacio rural (también denominados “contratos territoriales de explotación”), mediante los cuales se consensúa el respecto de normas ambientales por parte de los productores agropecuarios, generalmente, a cambio de ayudas económicas o exenciones impositivas.

3.1.2. Indicador “existencia de actividades económicas que valorizan el ambiente” (por ejemplo, turismo rural).

3.1.3. Indicador “existencia de actividades productivas que incorporan normas de calidad o protección ambiental”.

3.1.4. Indicador “existencia de capacitaciones formales y no formales sobre ambiente”.

3.1.5. Indicador “realización de estudios sobre las potencialidades ambientales” (es decir, acerca de las actividades para las cuales el ambiente local ofrece oportunidades de desarrollo económico).

- **3.2. Variable “Protección y conservación del ambiente”:** permite conocer la importancia otorgada durante el proceso a la sustentabilidad ambiental del territorio, sin dejar de tener en cuenta que las acciones reflejadas en los siguientes indicadores implican determinada “fortaleza institucional”, sobre todo en territorios rurales o pequeños.

3.2.1. Indicador “existencia de un plan de ordenamiento territorial”.

3.2.2. Indicador “creación de espacios naturales protegidos”.

3.2.3. Indicador “existencia de medidas de protección ambiental”.

3.2.4. Indicador “existencia de medidas de reducción del nivel de contaminación”.

3.2.5. Indicador “n° de proyectos financiados para la conservación de espacios y/o recursos naturales”.

3.2.6. Indicador “realización de estudios de limitaciones ambientales” (que establecen la capacidad de carga del ambiente).

3.2.7. Indicador “análisis de costos-beneficios ambientales de nuevas actividades económicas”

3.2.8. Indicador “existencia de organizaciones relacionadas con la protección ambiental en el territorio”.

El desarrollo local o territorial es un enfoque, una “mirada”, una forma de encarar el territorio de manera integral; es decir, considerando todas las dimensiones que hacen, que construyen y reconstruyen, el territorio. Como sostiene Madoery, es “política”, implica la toma de decisiones sobre el camino a seguir para una comunidad, localidad, región o país. Es un proceso que no es ajeno a los conflictos, la lucha por el poder, la puja de intereses. Pero también a las negociaciones y los acuerdos. Podemos preguntarnos qué tiene de diferente a otro tipo de planteamientos. La diferencia radica en la multidimensionalidad y en que centra las estrategias en las capacidades locales. Se pretende aprovechar los recursos externos pero no se espera que la inversión externa sea la “salvadora” de la localidad. Se busca afianzar el sistema económico-productivo local para generar mayor valor agregado porque no se cree que el crecimiento económico por sí solo genere “derreame” en la sociedad. Por lo mismo, también se promueve el fortalecimiento del capital social, el empoderamiento de los actores locales y una mejor distribución de oportunidades para todos.

Durante todo el recorrido de este trabajo hemos podido vislumbrar lo “complejo” del territorio y la multiplicidad de acciones que pueden emprenderse para aportar a la mejora de la calidad de vida de los habitantes que forman parte de, y construyen, esa realidad día a día.

Pero también se hizo evidente la posibilidad de hacer visible o “medible” todos aquellos esfuerzos realizados con la finalidad de fortalecer las capacidades territoriales. No sólo de aquellos procesos “grandilocuentes” de Desarrollo Local sino, también, del trabajo cotidiano de organizaciones, y personas, que buscan mejorar el presente y futuro de las comunidades en las que viven y/o trabajan.

A su vez, se ha planteado que si no conocemos la realidad de la que partimos difícilmente podamos actuar para mejorarla. Esa es la función principal del proceso de evaluación definida en este trabajo. Y quienes conocen mejor al territorio son quienes construyen cotidianamente ese entramado de relaciones, actividades, identidad y recursos naturales.

De ahí la importancia de que el análisis y la evaluación del proceso de desarrollo sean participativos, inclusivos de todas aquellas “miradas” e intereses presentes en el territo-

rio. Como lo es también intrínseco al planteamiento del enfoque de desarrollo territorial. Porque la evaluación es parte del proceso mismo.

Sin embargo, no se puede negar que evaluar permanentemente un proceso implica recursos, es decir, personas que dediquen tiempo (siempre escaso) a “mirar” el territorio y analizar las acciones que se están llevando adelante. Pero siempre será mejor que definir estrategias y emprender actividades que no alcanzarán los resultados buscados. Además, un territorio que no se conoce no puede valorarse, así como tampoco puede apropiarse un proceso que resulta ajeno o desconocido a la comunidad.

El conocimiento de la experiencia, por otra parte, no sólo es necesario para la apropiación por parte de la población local, sino que también es de utilidad para otros territorios, los cuales pueden aprender de ese proceso. Esto no significa que deba tomarse como una “receta”. Desde este enfoque se sostiene la particularidad de cada territorio, por lo que no resulta posible aplicar modelos o replicar procesos exitosos porque cada comunidad es “única” y requerirá de estrategias basadas en los problemas y las necesidades que ese determinado entramado socioinstitucional priorice en función de su historia y su presente. Porque, como sostiene Alburquerque (1997), “(...) no existe una, sino diversas vías posibles de desarrollo (...)”.

- Alburquerque, Francisco (1997), *"Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)"*, Cuadernos del ILPES N° 43, CEPAL, Santiago de Chile, 1997.
- Alburquerque, Francisco (2004), *"Desarrollo económico local y descentralización en América Latina"*, en Revista de la CEPAL N° 82, Santiago de Chile, abril de 2004.
- Arocena, José (1998), *"Propuesta metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local"*, CLAEH, Montevideo, julio de 1998.
- Arroyo, Daniel (2003), *"Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina"*, documento disponible en www.redel.cl/documentos/Desarrollo%20Local%en%Argentina.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *"Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos"*, Oficina de Evaluación, BID, marzo de 1997.
- Baranger, Denis (1992), *"Construcción y análisis de datos"*, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, 1992.
- Barreiro Cavestany, Fernando (2000), *"Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local"*, documento de trabajo, noviembre de 2000, disponible en www.redel.cl/documentos/Barreiroindex.html
- Boisier, Sergio (2007), *"Crecimiento y desarrollo en el territorio. ¿Causalidad? ¿Resultado esperado de la complejidad evolutiva? ¿Construcción social?"*, presentación en Power Point
- Cala Matiz, Bibiana (2006), *"Evaluación de proyectos de desarrollo turístico rural desde la perspectiva del turismo sostenible"*, en Revista de Turismo y Patrimonio Cultural Vol. 4 N° 1, págs. 99-113, 2006 en www.pasosonline.org/Publicados/4106/PS070106.pdf (consultado en agosto de 2008)
- Comunidades Europeas (1996), *"Guía metodológica para el análisis de las necesidades locales de innovación"*, Programa LEADER, enero de 1996, disponible en <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio>

- Comunidades Europeas (1999), *"La competitividad territorial"* en Innovación en el medio rural, Cuaderno de la Innovación N° 6, fasc. 1, diciembre de 1999 disponible en <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio>
- Comunidades Europeas (2000a), *"La competitividad medioambiental"* en Innovación en el medio rural, Cuaderno de la Innovación N° 6, fasc. 3, junio de 2000 disponible en <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio>
- Comunidades Europeas (2000b), *"La competitividad económica"* en Innovación en el medio rural, Cuaderno de la Innovación N° 6, fasc. 4, julio de 2000 disponible en <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio>
- Consejo de Europa, Convenio Europeo del Paisaje, firmado en Florencia, Italia, el 20 de octubre de 2000.
- Costamagna, Pablo (2005), *"El territorio y las instituciones en las iniciativas de desarrollo económico local"*, documento de trabajo, agosto de 2005, disponible en <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/0476.pdf> (consultado en agosto de 2008)
- Di Filippo, María Sol y Mathey, Daniela (2008), *"Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial"*, Doc. de Trabajo N° 2, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, INTA, 2008.
- Ferraro, Carlo (2003), *"Desarrollo productivo local en Argentina"*, Estudio 1.EG.33.3 Componente B; Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Bs. As., a solicitud de la Sec. De Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación Argentina, marzo de 2003.
- Flores, Murilo (2007), *"La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible"*, en Revista Opera N°7 disponible en [http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/opera/opera_2007/Cap%201%20Art%201%20\(33-54\).pdf](http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/opera/opera_2007/Cap%201%20Art%201%20(33-54).pdf) (consultado en diciembre de 2009)
- Guastavino, M., Rozenblum, C. y Trímboli, G. (2009), *"Enfoque institucional del INTA para apoyar el desarrollo del Turismo Rural"*, trabajo presentado en el IV Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, Mar del Plata, julio de 2009.
- Instituto de Desarrollo Regional -Fundación Universitaria, *"Guía de planificación y evaluación para agentes de desarrollo local"*, Sevilla Siglo XXI S.A. disponible en <http://www.prodetur.es>
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2007), Enfoque de Desarrollo Territorial, documento de trabajo N° 1, INTA, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNADT), Bs. As., 2007.
- Madoery, Oscar (2008), *"Otro desarrollo: el cambio desde las ciudades y regiones"*, UNSAM Edita, Bs. As., 2008.
- Ottone, Ernesto y Sojo, Ana (2007), *"Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe"*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.
- Pérez, Antonio y Caballero, José M. (2003), *"La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina"*, FAO-Banco Mundial, 2003, disponible en http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc_1194.pdf (consultado en septiembre de 2008)

- Pintos, Graciela (1998), *“Aplicación de sistemas de información de resultados a proyectos orientados al desarrollo local”*, CLAEH, Montevideo, julio de 1998.
- Prats i Català, Joan (2001), *“Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”*, en Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España, 2001.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *“Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina”*, Bogotá, D.C., diciembre de 2004, disponible en http://www.logos.undp.org/fileadmin/docs/Gobernabilidad_Local/Agenda_Gobernabilidad_Local_Surf.pdf (consultado en septiembre de 2008)
- Rozenblum, Constanza (2006), *“El turismo rural como impulso para procesos de Desarrollo Local. Estudios de caso en la región pampeana argentina”*, tesis de Maestría en Desarrollo Local, UNSAM – UAM, abril de 2006.
- Sepúlveda, Sergio (2002), *“Desarrollo sostenible microregional: métodos para la planificación local”*, IICA, Costa Rica, 2002.
- Silva Lira, Iván (2005), *“Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”*, Revista de la CEPAL Nº 85, Santiago de Chile, abril de 2005.
- Unión Europea (2011), *“Agricultura europea y bienes públicos”* en Revista Rural de la UE Nº 7, primavera de 2011.

En los procesos de desarrollo territorial, el diagnóstico y la evaluación de manera participativa cumplen un rol fundamental porque favorecen la inclusión de todas las “miradas” e intereses locales y facilitan la construcción colectiva de una línea de base que permite visibilizar los cambios ocurridos en las comunidades.

En el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), a través del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (Profeder) y de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (Pret's), nuestro accionar está orientado a acompañar los procesos de innovación en los territorios. La complejidad de estos procesos territoriales requiere un enfoque que integre las dimensiones tangibles e intangibles del desarrollo para su comprensión y el logro de cambios sustentables en el tiempo.

Este trabajo reflexiona acerca de la importancia de la evaluación en los procesos de desarrollo local para el aprendizaje colectivo e institucional y aporta a la discusión sobre la complejidad de dichos procesos con ejemplos sobre posibles maneras de analizarlos, integrando los aspectos cualitativos y cuantitativos del desarrollo en los territorios.



Ministerio de
Agricultura, Ganadería y Pesca
Presidencia de la Nación

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
Rivadavia 1439 (C1033AAE) - Buenos Aires