

## **El desarrollo endógeno como estrategia para la acción: el caso del Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario**

**Maria Eugenia Schmuck  
Mariana Caminotti**

### **1. Presentación**

En el marco de las profundas transformaciones alentadas por los procesos de reforma estatal y ajuste estructural, durante la década pasada los gobiernos municipales argentinos se enfrentaron con el imperativo de incrementar sus intervenciones en materia social, económica, laboral y ambiental, dando origen a diversas iniciativas de estímulo del desarrollo local. Esta redefinición de sus agendas ha llevado a muchas municipalidades a adoptar nuevas tecnologías de gestión del desarrollo, estimulando el involucramiento de distintos actores de sociedad local en el diseño e implementación de determinadas políticas públicas y programas.

Hacia fines de 1995, la ciudad de Rosario se planteó el desafío de impulsar un proceso de planificación estratégica que permitiera formular objetivos consensuados entre actores públicos y privados. Se asumía la importancia de contar con un plan que no sustituyera al programa de gobierno sino que lo enriqueciera a partir del aporte de diversas miradas y trascendiera en el tiempo, más allá de una gestión. Entre sus principales objetivos, el Plan Estratégico Rosario (PER) se propondría “dejar atrás una ciudad marcada por la crisis y el desempleo, con un déficit de liderazgo para llevar adelante los proyectos de desarrollo local; con escasa coordinación público – privada”, y “generar una serie de hechos económicos, sociales y políticos”, capaces de dar un impulso renovado a la ciudad asumiendo nuevas modalidades de gestión público–privada y articulando instancias de participación y concertación entre diversos colectivos o grupos de actores (PER, 1998).

Metodológicamente, el proceso de planificación se desplegó a través de tres etapas diferenciadas: una de diagnóstico, iniciada en octubre de 1996 y finalizada formalmente en junio de 1997; una de formulación, que se extendió desde junio de 1997 hasta octubre de 1998; y, finalmente, una de implementación, para cuya concreción se estableció un plazo de cuatro años a partir de esta última fecha. En 1998, luego de tres años de trabajo, se presentó públicamente el documento de diagnóstico y formulación del Plan Estratégico Rosario (PER) que abarcaba programas y proyectos surgidos de la discusión llevada a cabo por representantes de más de 100 instituciones locales.

La experiencia de los últimos ocho años permitió trazar una visión más integral y abarcativa del desarrollo del territorio, expresada en el plan estratégico, que contempla la opinión y los intereses directos de los distintos actores sociales y económicos de la ciudad. De esta manera, el plan estratégico se convirtió gradualmente en un instrumento concreto a través del cual la sociedad fija sus prioridades.

En este período de casi una década, Rosario ha experimentado los beneficios de contar con un plan estratégico pensado para la ciudad aunque también comenzó a percibir sus limitaciones, dadas por las fronteras jurisdiccionales que separan procesos funcionalmente integrados. Temas tales como transportes, residuos, medio ambiente, infraestructuras, logística, sistema económico, sistema científico - tecnológico, servicios básicos y avanzados, marginalidad social, etc., trascienden los límites de gestión de cada espacio urbano tomado individualmente y no pueden ser abordados sólo desde la óptica

aislada de cada una de las ciudades por separado, debido a los grandes niveles de interacción e interdependencia que los ligan en múltiples aspectos.

En este trabajo nos proponemos examinar el proceso de planificación precisamente desde su reformulación en 2004, momento en el cual se decidió ampliar su escala de actuación y avanzar en la formulación de un Plan Estratégico Metropolitano (PEM) ideado como un instrumento para la gestión del desarrollo territorial a escala regional.

Dado que el desarrollo es un proceso crecientemente endógeno, que depende de las capacidades de los agentes territoriales para generar iniciativas y compatibilizar esfuerzos, asumimos que la planificación estratégica puede resultar una metodología adecuada para identificar tanto las potencialidades propias como los valores que la sociedad regional priorizará para impulsar un proceso de desarrollo factible y sostenible en el tiempo. Pero ello sin perder de vista que el enfoque endógeno del desarrollo reconoce que un territorio –una ciudad o un espacio regional más amplio– no constituye un mero soporte físico de los procesos que en él se desenvuelven sino una red de actores, y se caracteriza por un sistema de relaciones institucionales, económicas y políticas que enmarcan y condicionan sus posibilidades de generar dinámicas sociales aptas para transformar la realidad.

## **2. La perspectiva del desarrollo endógeno**

De cara a la crisis del patrón de acumulación fordista y de una serie de iniciativas desplegadas en distintas ciudades y regiones europeas<sup>1</sup>, entre mediados de los años setenta y comienzo de los ochenta comenzó a generarse un renovado y creciente interés por el estudio de las estrategias locales de desarrollo, dando lugar a un conocimiento “menos simplificado de los diferentes procesos de desarrollo (...) que ha realzado la importancia de los aspectos cualitativos, territoriales y ambientales del desarrollo” (Alburquerque, 1997: 104).

En particular, esta perspectiva se apartó abiertamente de la tradicional sinonimia establecida entre las nociones de crecimiento y desarrollo (Boisier, 2001), al concebir a éste último como un objetivo de aspiraciones múltiples que requiere conjugar eficiencia económica, equidad social y equilibrio ambiental, las “tres E” del desarrollo en términos de Cotorruelo Menta y Vázquez Barquero (1995). Cabe destacar que este cambio de visión no significó en modo alguno un desprecio por las condiciones macroeconómicas ni por las políticas sectoriales, sino “el rechazo del extensivo fundamentalismo existente sobre el tema” por parte de quienes consideran a la estabilidad y al crecimiento económico agregado como condiciones necesarias y suficientes para el desarrollo (Alburquerque, 1997: 105).

Al mismo tiempo, la perspectiva endógena del desarrollo reconocería que, mientras el crecimiento es un proceso que depende cada vez más de variables exógenas al territorio (afluencia de inversiones, radicación de empresas, situación macroeconómica nacional), el desarrollo constituye un

---

<sup>1</sup> Desde mediados de los años setenta, el surgimiento de iniciativas locales de desarrollo en distintas ciudades y regiones europeas estuvo ligado la búsqueda de alternativas para paliar el alto desempleo y el cierre de unidades productivas generando nuevas actividades, empresas y empleo a partir de una amplia gama de instrumentos y estrategias. Estas medidas constituyeron, a juicio de Alburquerque (1999), “ejercicios de adaptación flexible a las nuevas y mayores exigencias y dificultades de la reestructuración o ajuste estructural”, y se caracterizaron por el intento de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio a través de la articulación en red de los diferentes actores locales (empresas, universidades, autoridades municipales, centros tecnológicos, entidades financieras, etc.).

fenómeno fuertemente localizado que se debe impulsar y gestionar desde cada unidad territorial con capacidad estratégica, como las ciudades y espacios regionales. Como fenómeno localizado, el desarrollo dependerá del conjunto de recursos (actuales y potenciales) de un determinado territorio (local o regional) y de las capacidades que los actores de ese territorio consigan desplegar a partir de la concertación, la innovación y la actualización de habilidades.

De ese modo, al trasladar el foco del análisis desde la problemática de la redistribución a la de la generación de recursos (Madoery, 2001), la perspectiva endógena no propone ni un planteamiento autárquico ni una mitificación de lo pequeño y marginal, sino una modalidad integral de abordar la cuestión del desarrollo, ubicando al conocimiento y a la formación de las personas como un factor fundamental en la generación de un entorno socio-institucional favorable al desarrollo local. En efecto, toda ciudad o espacio regional posee un conjunto particular de recursos humanos, naturales y físicos; un patrimonio histórico y cultural; infraestructuras de soporte a las actividades y acogida de personas; un sistema productivo y formas de organización y relación. Estos elementos constituyen, precisamente, su “potencial de desarrollo endógeno” (Cotruello Menta y Vázquez Barquero, 1995). Como afirma Alburquerque (1997), el estímulo del potencial endógeno es, precisamente, uno de los factores que definen el desarrollo local, y la el involucramiento de la sociedad local debe asegurar un proyecto de este tipo mediante su participación en la formulación e implementación de las iniciativas de desarrollo.

Así, las ciudades y regiones tienen la posibilidad de promover una dinámica local fundada en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos, necesarios para el desarrollo de su sistema económico productivo y de su entorno institucional. De este modo, un territorio constituye, en diferentes niveles de complejidad, un conjunto organizado de agentes y de instituciones (tanto públicas como privadas, del sector científico - tecnológico, organizaciones de la sociedad civil, etc.) y recursos que interactúan dialécticamente con el entorno (Maillat, 1995).

En este contexto, a partir de la experiencia internacional, se ha generado una serie de conceptos como los de *distritos industriales* (Marshall, Becattini, Amin), *clusters* (Porter), *milieu* (Maillat), *sistemas productivos locales* (Vázquez Barquero), *polos de competitividad*, que priorizan acciones colectivas sobre las individuales y refuerzan la importancia del establecimiento de redes horizontales (alternativas a las redes jerárquicas y de mercado). En todos estos ejemplos de endogeneización del desarrollo, se remarcan algunos aspectos centrales:

- La heterogeneidad de los modelos de desarrollo local;
- La importancia de los factores históricos, sociales, institucionales y ambientales sobre el proceso de transformación socioeconómica de un territorio.
- El redescubrimiento de las dimensiones temporal y espacial en el análisis económico.
- La trascendencia de individualizar los factores externos e internos del desarrollo, de aquí el carácter permanentemente endógeno de este proceso.
- Los procesos de cambio en el marco de las organizaciones del Estado, descentralizando la administración y dando mayores competencias a las regiones y ciudades (Europa); así como la variedad de respuestas nacionales y regionales en el contexto latinoamericano, a partir de cambios productivos, tecnológicos y organizacionales.

Esta perspectiva permite visualizar al territorio como el lugar donde se manifiestan intereses diversos, de conflicto y de poder compartido, sobre los que es posible impulsar políticas de desarrollo. Ahora bien, las mismas deberán ser, a nuestro entender, el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo (guiado por acciones comunes), y de acuerdos específicos explícitos y/o implícitos de gobernabilidad territorial (dinámica de conjunto), "construidos" por los actores organizados

territorialmente, a partir de sus decisiones políticas.

### **3. Lo metropolitano como escala de actuación para el desarrollo**

En la actualidad, los municipios se enfrentan con una paradoja: por un lado, la globalización revaloriza el papel de los gobiernos locales (por su proximidad a la ciudadanía) y las grandes actuaciones complejas pero muy localizadas requieren precisamente instituciones y entidades políticas involucradas en el territorio. Por el otro: tienen escasa o nula presencia internacional; están sometidos a la legislación provincial y/o nacional y dependen de las relaciones con los gobiernos nacionales (y a veces regionales); se encuentran en una posición de relativa debilidad frente a los grandes grupos económicos públicos y privados; y las grandes actuaciones estratégicas no son de su competencia sino que, frecuentemente, corresponden a una región metropolitana institucionalmente fragmentada (Pérez, 1994: 127-128)

La dinámica de las interacciones sociales, económicas, políticas y culturales desbordan con creces los límites de la ciudad entendida como municipio, convirtiéndose muchas veces en una realidad territorial no contemplada por el derecho público. Esta nueva realidad se denomina ciudad metropolitana. De acuerdo con Pérez (2000:1), una ciudad metropolitana es “una totalidad compleja determinada por procesos que vinculan a más de una unidad política en un territorio dado”. Es decir, la ciudad no aparece como objeto específico de gobierno, sino como parte de las atribuciones de los gobiernos menores (municipios) y aún, en muchos casos, de los gobiernos de territorios intermedios (provincias).

De este modo, el fenómeno de la metropolización hace referencia a la capacidad de reconocer e institucionalizar las conexiones sociales, económicas, urbanas, que se producen a lo largo de la extensión territorial de la ciudad central y de sus territorios adyacentes. Tal como afirma Pérez (2000), la cuestión metropolitana es el resultado de la intervención de dos dimensiones: por un lado, del crecimiento y la expansión urbana sobre la base de la diferenciación funcional y social del territorio. Por el otro, la ocupación de varios territorios políticos, unidades territoriales de gobierno y gestión, como resultado de dicha expansión.

El nuevo pensamiento institucional (North, 1993) plantea que las barreras al desarrollo aparecen, frecuentemente, como consecuencia de las carencias y el mal funcionamiento de la red institucional, que dificulta cualquier intento o estrategia de desarrollo. Por ello, resulta de vital importancia para comprender las dinámicas de un territorio, en este caso metropolitano, tener en cuenta que grado de densidad institucional tienen los mismos. La presencia de una sociedad articulada, con "densidad institucional" (Amin y Thrift, 1995) suele ser entendido como un símbolo de mayor capacidad territorial para el desarrollo. La densidad institucional habla de una serie de instituciones de distinto tipo (multiplicidad y complementariedad), y marcan la existencia y desarrollo de una cultura del compromiso y la colaboración y de un conjunto de creencias que permiten llevar adelante un determinado destino común. Por ende, este concepto hace referencia a la importancia que reviste el análisis de los niveles de interacción que propicien la cooperación y el intercambio (Ferraro y Costamagna, 2000). La confianza en las relaciones interpersonales e interinstitucionales, es ahora un factor reconocido como de crucial importancia para el desarrollo.

A partir de estas premisas, es importante destacar que, a nuestro entender, el territorio metropolitano debe ser entendido no como algo dado a priori (producto del crecimiento de los municipios que de él forman parte), sino como el resultado de un proceso de construcción (territorio

construido), resultado de las estrategias de organización de los actores y del tipo de instituciones que conforman el territorio. Esto implica considerar al territorio como una estructura compleja e interactiva, en el cual *el contenido define el continente* (límites, dimensiones y otros atributos geográficos) (Boisier, 1996). Es decir, entendemos que un espacio geográfico sólo puede convertirse en territorio a partir de variables políticas. Por lo cual, *el territorio se constituye en el espacio privilegiado de la interacción y del conflicto, donde se desenvuelven múltiples relaciones sociales que lo identifican como tal*. En este concepto puede enmarcarse el análisis de un espacio metropolitano.

En este sentido, el territorio se define a partir de una multiplicidad de factores:

- 1) la vinculación de sus actividades productivas;
- 2) las políticas públicas o emprendimientos comunes (obras de infraestructura, planes, instituciones);
- 3) las problemáticas concretas (demandas comunes de la población, negociaciones con otras instancias estatales, provisión de servicios públicos).

Sin embargo, estas características que identifican un territorio, en este caso metropolitano, no implican que estemos frente a una realidad uniforme. La forma metropolitana presupone un espacio de unidad de la diversidad, de conjunción de varias unidades territoriales, homogéneas hacia su interior, que conforman un espacio más amplio, precisamente, signado por su heterogeneidad.

En efecto, la ciudad es, hoy, una realidad plurimunicipal o metropolitana, con tendencia a estructurar funcionalmente un espacio regional asimétrico. Las distintas administraciones que funcionan en la ciudad y sus respectivas competencias muchas veces son compatibles y otras se superponen y confunden (Borja y Castells, 1998: 151). En definitiva, este fenómeno denota la superposición de dos realidades: ciudad formal (organización político-administrativa); y una ciudad real (territorio metropolitano, donde se desarrollan las relaciones políticas, sociales y económicas que lo integran como tal). La existencia de un territorio metropolitano requiere el desarrollo de acciones a esa escala, para resolver en forma concertada las distintas problemáticas metropolitanas.

En este sentido, tal como afirma Sach-Jeantet (1995), las políticas e instituciones municipales tradicionales parecen inadecuadas para lograr el objetivo de gobernar estas nuevas realidades. Es decir, el desafío consiste en generar la institucionalidad apropiada que contenga a la “ciudad real”. En la actualidad, las ciudades metropolitanas requieren intervenciones de gran escala que articulen el territorio, requiere de coordinación institucional de todas las administraciones públicas que operan en ella, y gestión común de los servicios más importantes, que puedan adquirir escala metropolitana como, por ejemplo, transportes, residuos, salud, etc. (Borja y Castells, 1998: 247). Estas cuestiones resaltan la necesidad de generar estructuras metropolitanas de planificación estratégica y de programación conjunta del desarrollo territorial.

En definitiva, se trata de construir un proyecto político de ciudad o región metropolitana, para crear las condiciones favorables a partir de la concertación de los actores públicos. Muchas veces, no obstante, esto resulta lo más difícil de lograr. Es por ello que resulta conveniente destacar el papel decisivo que juega la capacidad de los actores locales para desarrollar estrategias cooperativas, movilizar los recursos existentes y planificar concertadamente. Para ello, los actores deben ensayar apuestas de “suma positiva”, que implica adoptar una postura asociativa en la política de la ciudad, más que de “suma cero”, como suele ocurrir, en la actualidad, en las ciudades de nuestro país.

En Argentina, según los datos del Censo de Población y Vivienda (INDEC) 2001, las dos terceras partes de la población reside en aglomeraciones urbanas de naturaleza metropolitana (Pírez, 2000). Sin embargo, la mayoría de ellas no ha logrado institucionalizar esta nueva realidad urbana. Es decir, no existe correspondencia entre unidad política institucional y sociedad metropolitana. En esta realidad se encuentra inmersa la región metropolitana de Rosario.

Efectivamente, la Región Rosario se encuentra en un proceso de metropolización caracterizado por interconexiones sociales, económicas y urbanas, que se producen a lo largo de una extensión territorial mucho más amplia que la ciudad central, ya que involucra a varios municipios y comunas. Por ello, al reconocer la existencia de cuestiones metropolitanas que requieren una gestión conjunta e integral, se plantea la necesidad de avanzar en la maduración de una nueva forma de planificación y gestión que articule los asuntos comunes.

#### **4. La región Rosario**

La región Rosario tiene como centro urbano a la ciudad que le da nombre (con una superficie aproximada de 199 km<sup>2</sup>), ubicada geográficamente en el área centro oeste de la Provincia de Santa Fe, en la zona central de la República Argentina. Esta metrópoli se constituye en la ciudad cabecera de un conjunto de comunas y municipios que conforman una realidad urbana-rural que se conoce como Región Rosario.

La actual conformación del territorio metropolitano es resultado de dos elementos que han incidido desde sus inicios y durante el desarrollo de la metropolización (PER, 2001). En primer lugar, el río Paraná y su costa fluvial permiten que Rosario se constituya en una ciudad portuaria, al cual se agregan otros puntos de embarque que generan procesos de urbanización como centros de transferencia modal de cargas entre el ferrocarril y el medio fluvial.

En segundo lugar, la conformación metropolitana estuvo ligada a la instalación de la red ferroviaria que recorriendo la región extendía su trazado en forma radiocéntrica convergiendo a la ciudad de Rosario, el gran puerto agro-exportador de toda la Pampa húmeda. El ferrocarril de cargas y personas generó a lo largo de su recorrido la formación de núcleos urbanos que comienzan rodeando las estaciones ferroviarias pero también originó una dependencia de estos con el área actual. De esta manera, se radicaron industrias que en principio estuvieran relacionadas básicamente con la actividad agropecuaria. Los asentamientos se efectuaron dentro del distrito de la Ciudad y hacia el norte, más allá de San Lorenzo. Hacia 1930, se concretó la pavimentación de las distintas rutas que resultó determinante en la estructuración de la región. Este sistema vial se consolidó con trazados paralelos a las vías del ferrocarril y acrecentó el radiocentrismo convergiendo hacia Rosario. Posteriormente, con el desarrollo industrial producido en la década del 30 y reafirmado en la del 60, se establecieron una gran cantidad de industrias químicas, metalúrgicas, petroquímicas, etc. Especialmente hacia el norte (Puerto Gral. San Martín) y hacia el sur (hasta San Nicolás), consolidando el eje norte – sur del área metropolitana (PEM, 2004).

A partir de lo expuesto, la Región Rosario es un ámbito urbano - rural que se estructura en torno a la ciudad central y se articula con otros centros urbanos que cuentan con mercados de trabajo y ámbitos comerciales propios, vinculados al centro. Incluye municipalidades relativamente alejadas y es el ámbito de las infraestructuras y actividades económicas regionales vinculadas (PEM, 2004). La misma incluye a los siguientes municipios y comunas: Acebal; Albarellos; Aldao; Alvarez; Alvear; Armstrong; Arminda; Arteaga; Arroyo Seco; Cañada de Gómez; Capitán Bermúdez; Carcarañá; Carmen del Sauce; Casilda; Correa; Coronel Arnold; Coronel Bogado; Coronel Domínguez; Chabás; Fighiera; Empalme Villa Constitución; Firmat; Fray Luis Beltrán; Fuentes; Funes; Gral. Lagos; Godoy; Granadero Baigorria; Ibarlucea; Las Parejas; Lucio V. López; Luis Palacios; Oliveros; Pavón; Pavón Arriba; Pérez; Piñero; Pueblo Andino; Pueblo Esther; Pueblo Muñoz; Puerto Gral. San Martín; Pujato; Ricardone; Roldán; Salto Grande; San Jerónimo Sud; San Lorenzo; Santa Teresa; Serodino; Soldini; Timbúes; Totoras; Uranga; Venado Tuerto; Villa Amelia; Villa Constitución; Villa Eloisa; Villa

Gobernador Gálvez; Villa Mugueta y Zavalla. Involucra cinco (5) Departamentos de la Provincia de Santa Fe: Rosario, San Lorenzo, Caseros, Constitución e Iriondo, con proyecciones hacia la Provincia de Entre Ríos (Victoria) y hacia la Provincia de Buenos Aires (San Nicolás).

Efectivamente, la región ha sufrido cambios tanto en la dinámica de su población como de su territorio, y todo ello sin una transformación de su estructura político-administrativa acorde con estos procesos. El Gran Rosario es una región que ha atravesado en los últimos años una fuerte crisis y luego, reconversión productiva. Hoy la ciudad y su región metropolitana se encuentran en un momento de evidente recuperación económica, a partir de múltiples factores.

En la actualidad, la región Rosario concentra más del 40% de la población provincial y contribuye con más de la mitad de su Producto Bruto Geográfico (PBG) a la Provincia y cerca del 5 % al Producto Bruto Interno del país. Las principales actividades industriales son: alimentos y bebidas; metalmecánica; maquinarias y equipos agrícolas; automotriz; autopartes; vestimenta; acero; calzado y caucho y plásticos. La importancia económica de la Región Rosario puede aproximarse a través de los datos sobre el PBG de Rosario y de parte de su región Metropolitana que abarca las localidades de la continuidad urbana de Rosario. En este sentido, el PBG de la ciudad de Rosario en el año 2001 a precios corrientes era de \$6.334 millones, en tanto que para el Aglomerado Gran Rosario (AGR), que se compone por los municipios de: Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez era de \$7.284 millones, lo que representaba un 37,9% y 44,1% respectivamente del PBG provincial. Sin embargo estos datos subestiman el verdadero tamaño de la Región Rosario que abarca aproximadamente cinco departamentos: Caseros, Constitución, Iriondo, Rosario y San Lorenzo.

Si nos referimos al tejido productivo de la Región Rosario, el mismo está formado por una multiplicidad de perfiles que integran actividades agroindustriales tradicionales con aquellas vinculadas a las tecnologías de información y comunicación, pasando por un desarrollado sector de servicios y una industria alimenticia altamente competitiva. El Documento base del PEM (2004) identifica las especializaciones económicas de la Región Rosario y en este sentido puede hablarse de subregiones productivas dentro de la misma. En el eje Norte se despliega el complejo oleaginoso, en el Sur se sitúan el polo siderúrgico, del calzado y el agroturismo, hacia el Oeste se asienta el polo de maquinaria agrícola, de muebles y agronegocios y en el Área Central la predominancia del sector servicios, autopartes y la industria metalúrgica. Más allá de esta multiplicidad de perfiles, es indudable que las mayores ventajas competitivas de la región se derivan del hecho de ser el complejo oleaginoso más importante del país y el que más contribuye a las exportaciones argentinas.

En relación con el sector primario, en la Provincia de Santa Fe existen cinturones hortícolas alrededor de los centros urbanos, principalmente en Rosario y Santa Fe. Allí se desarrolla la agricultura en forma intensiva, con gran variedad de cultivos y riego artificial. Asimismo, la ganadería encuentra un lugar privilegiado: abundancia de pastos y buen clima. La mayor parte de la explotación ganadera (98.05%) se orienta a las razas bovinas. La riqueza agropecuaria del sur santafesino determina que la región cuente con un importante complejo portuario dedicado fundamentalmente al comercio internacional de cereales, oleaginosos y aceites. *En el complejo portuario regional se comercializa el 68% de las exportaciones de aceites vegetales del país, el 85% de los embarques de subproductos y el 47% de los embarques de granos.* Los cinco departamentos que abarca la Región Rosario generan aproximadamente un 60% de la producción de los seis principales cultivos<sup>2</sup> de la provincia de Santa Fe.

Respecto al sector industrial, el Valor Agregado tiene una participación importante en la estructura productiva de muchos de los municipios de la Región Rosario, más allá del Aglomerado Gran Rosario<sup>3</sup>. En el caso de la ciudad de Rosario, el sector industrial generaba en el año 2001 el 11%

---

<sup>2</sup> Trigo, maíz, sorgo, soja, girasol y cebada cervecera.

<sup>3</sup> Se habla de Aglomerado Gan Rosario, por ser datos obtenidos a partir del INDEC.

del PBG y se caracterizaba por el predominio de micro y pequeñas y medianas empresas. Entre los sectores industriales se destacan:

1. La industria alimenticia: la Región cuenta con el complejo aceitero más importante del país. Este complejo representa el 50% de la capacidad de molienda y el 68% de las exportaciones de aceites vegetales del país. El complejo oleaginoso representó en el año 2002 el 19.5% de las exportaciones argentinas, un porcentaje algo superior al del complejo petrolero y aún más significativo en comparación con el complejo cerealero y automotriz.
2. La industria metalmecánica: la Región es una de las que ha logrado mayor presencia de industrias de maquinaria agrícola (11% del total de empresas de la provincia) en el país. Además, en ella se encuentran radicados el 17% de los establecimientos de fabricación de productos mecánicos de toda la provincia y el 26% de los de maquinaria y equipos. El 63% de las empresas de la zona son pequeñas y medianas empresas.

Es importante resaltar que la región, principalmente la ciudad central, presenta también una importante concentración de empresas de base tecnológica, entre las que se destacan empresas que proveen sistemas de control y automatización de procesos y desarrolladores de software, entre otros. Estas empresas son en su mayoría PyMES, las mismas agregan valor en promedio por un 80% de sus ventas, y el 40% de sus empleados son profesionales. Asimismo, se evidencia, a partir de 1990, un proceso de creación de nuevas firmas en el área tecnológica, lo que genera la formación de *un cluster tecnológico* en la ciudad de Rosario. El mismo está formado por 32 empresas, de las cuales 9 venden productos al exterior. El 80% de estas firmas desarrollan su actividad principal en el área del software, y el 20% restante se reparte casi en partes iguales entre las empresas de electrónica, las de comunicaciones y las que se definen como integradoras. En su gran mayoría son empresas de reciente fundación, 3 de cada 4 empresas se fundaron a partir del año 1990, y seis de ellas (el 19%), a partir del año 2000. Estas empresas de software combinan el desarrollo de productos con la consultoría. Es importante destacar el dinamismo que mostraron variables como la facturación y el empleo de las empresas del cluster. En el año 2002, las empresas facturaron, en conjunto, poco más de 26 millones de pesos y, a pesar del escenario de depresión económica que atravesó el país en ese año, fueron capaces de incrementar su facturación un 1,8% respecto al año anterior. Las empresas tienen, en promedio, 25 empleados y mostraron un fuerte incremento del empleo entre 2002 y 2003. Apenas 9 de las 32 empresas del cluster venden en el exterior. Estas ventas totalizaron algo más de U\$S 178.500 (aproximadamente \$535.500) en 2002, representando poco más del 8% de las ventas totales de las empresas que exportan.

Sin embargo, a pesar del panorama alentador que implica lo expuesto anteriormente, desde las perspectivas de coordinación de políticas la región presentaba aún importantes limitaciones en cuanto a cooperación interinstitucional y dificultades para definir orientaciones comunes de crecimiento y desarrollo tecnológico entre las propias autoridades de las instituciones públicas que deben liderar este proceso de integración económica y política para la consolidación de un territorio que apunte a una estrategia de desarrollo.

En efecto, las problemáticas metropolitanas no encontraban, hasta la creación del PEM, el ámbito adecuado para su correcta articulación. La región sufría de los problemas propios de todo espacio metropolitano que carece de una organización que coordine actuaciones a ese nivel, a saber:

- Superposición de funciones y predominio de relaciones de competencia entre sus sub-unidades.
- Ausencia de una provisión de servicios y obras de infraestructura, así como de otras actividades articuladas a una dimensión metropolitana, *generando costos muy elevados en términos de ineficiencia e irracionalidad en la provisión de servicios*, debido a la descoordinación en la ejecución de las políticas urbanas (fundamentalmente en lo que se refiere al tratamiento de

- residuos domiciliarios; transporte y políticas de salud).
- Inexistencia de una imagen regional fuerte.
- Crecimiento descontrolado e indiscriminado de la región.
- Ausencia de una estrategia coordinada y planificada de desarrollo local y regional, que permitiera sortear los obstáculos de la crisis y aprovechar el potencial de la región para proyectar una estrategia común de desarrollo.

## 5. El Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario (PEM)

Dando cuenta de esta realidad, a inicios de 2004 en Rosario se institucionalizó el Plan Estratégico Metropolitano, con el propósito de generar una herramienta para el desarrollo de la región.<sup>4</sup> En este marco, se partió de la idea de que lo metropolitano no implicaba sólo una fuente de problemas sino también de oportunidades y se definió la gestión metropolitana a partir de dos criterios (PEM, 2004):

- a) Por su objeto: el carácter metropolitano de una cuestión.
- b) Por su sujeto: el carácter regional del territorio donde tienen lugar esas cuestiones.

Metodológicamente, se definieron cuatro fases del proceso de planificación estratégica, no entendidas de manera secuencial sino como momentos interrelacionados:

- a) **Identificación de Temas Críticos:** diagnóstico de la situación actual; determinación de los aspectos que limitan o condicionan el desarrollo del territorio, así como sus factores clave en términos de debilidades, amenazas fortalezas y oportunidades.
- b) **Orientaciones Estratégicas de Actuación:** ejes de actuación prioritarios. Las orientaciones definen la estrategia de desarrollo, los caminos o cursos seleccionados a través de la gestión estratégica. Ellas, en general, se formulan contemplando:
  - las limitaciones y potencialidades del sistema productivo regional;
  - una adecuada interpretación de la dinámica interna de la cultura local;
  - la dinámica externa del sistema local y su adaptación a las tendencias del entorno;
  - la eficiencia en la asignación de los recursos, junto con la cooperación y corresponsabilización entre los diversos actores públicos y privados; y
  - la necesaria coherencia entre las opciones estratégicas formuladas y el proyecto global.

Por lo tanto, es una de las tantas formas de ordenar las estrategias seleccionadas para luego poder relacionarlas más fácilmente con la consecución de uno o más de los objetivos propuestos en el proceso de planificación.

- c) **Formulación de Acciones Estratégicas:** donde se define el tipo, la secuencia y el alcance de programas y proyectos, las estrategias y políticas institucionales de actuación y propuestas concretas. En definitiva, donde se establecen las políticas y programas de actuación, tanto de

---

<sup>4</sup> Es dable destacar que Rosario presentaba algunos antecedentes que abonaban el camino de construcción metropolitana tales como la Prefectura del Gran Rosario; los proyectos del Programa de Grandes Aglomerados Urbanos (GAU); la firma del Acta Acuerdo Metropolitano que se suscribe en el marco del PER el 29 de noviembre de 2001 con la adhesión del Gobierno provincial y de municipios y Comunas de la región a impulsar iniciativas institucionales comunes, de carácter metropolitano. Sin embargo, se trataba de acciones aisladas y que no llegaron a enraizarse institucionalmente en el territorio.

carácter horizontal como sectorial, así como las acciones prioritarias. En este punto, se intentó profundizar la visión prospectiva: materializada en “*actuar en el presente mirando hacia el futuro*”, que, según sus protagonistas, conlleva:

- Una visión de largo plazo integradora, que permita analizar los fenómenos dentro de un marco global.
- Un ejercicio cualitativo de interpretación de escenarios futuros.
- Un enfoque flexible, que tenga en cuenta la incertidumbre relacionada con la evolución de la economía, la tecnología y los valores de la sociedad.
- Un enfoque racional, que permita a los decisores y al público en general tener conocimiento de los riesgos previsibles.
- Un enfoque realista, que permita la correcta evaluación de los fenómenos en términos de un escenario de competencia, tanto en lo funcional como en materia de la imagen.
- Un deseo común y un compromiso con el futuro.

d) **Organización del Seguimiento del Plan:** esta fase es la que se denomina en la literatura: el “modelo de formalización del plan”, a los fines de su posterior gestión en el mediano y/o largo plazo. En el mismo se determina el modelo organizativo que asegure el control y seguimiento del Plan, su actualización y mejora periódica.

Como propuesta metodológica para abordar el proceso de planificación estratégica en la región, el PEM promovió distintas instancias participativas, que contaron con la representación de alrededor de 200 instituciones públicas y privadas de la Región. Para la organización de las distintas instancias, los debates se plantearon a partir del establecimiento de cuatro dimensiones de análisis:

1. **El territorio metropolitano:** Su base física y ambiental, cómo se estructura y se vertebra y cómo se proyecta en otros espacios. Los temas más importantes que se abordaron en los distintos talleres fueron: infraestructuras económicas, medioambientales y sociales, tales como: transporte y comunicaciones, sistema urbanístico regional, abastecimiento servicios esenciales, uso del suelo, etc.
2. **La sociedad metropolitana:** Su composición, sus características, sus actores y sus lógicas de interacción. Los temas relativos a esta comisión fueron: base demográfica, mercado de trabajo, distribución de ingresos, calidad de vida, caracteres culturales y tradiciones regionales, etc. Todo aquello que estuviera vinculado a mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población de la región metropolitana y su dinámica cultural.
3. **El sistema económico regional:** Sus perfiles, sus dinámicas, sus dificultades y sus potencialidades. Esta dimensión de análisis, se propuso abarcar las siguientes temáticas: estructura productiva regional y tejido empresarial; capacidad empresarial y tecnológica; sistema de crédito; PBB.
4. **Las instituciones de la región:** Sus características, sus roles, sus alcances y limitaciones. En los distintas comisiones que se constituyeron para abordar esta temática, las discusiones giraron alrededor de la calidad y transparencia institucional; el comportamiento legislativo; los niveles de articulación y organización institucional; los sistemas de gobierno y participación existentes y deseables en la región, etc.

El PEM puso en marcha este proceso de reflexión participativa de la comunidad regional a

partir de una concepción de la planificación estratégica como un instrumento para la concertación de actores, con el fin de establecer objetivos comunes a largo plazo que transformen la realidad actual. Esta metodología implicaba necesariamente obtener el compromiso activo de los distintos actores locales y regionales para que la experiencia funcione.

Entendemos, tal como se plantea en los documentos del PEM (2004), que estamos ante una herramienta que busca optimizar las actuaciones y esfuerzos de una comunidad para concretar una estrategia de desarrollo del territorio. En ese sentido, el PEM es a la vez un mecanismo de concertación y generación de compromisos entre los actores públicos y privados, y -quizás lo más importante- una forma moderna, participativa y democrática de organizar el desarrollo de una región, permitiendo establecer un marco de referencia para que todos los agentes económicos y sociales puedan acomodar sus propias estrategias de acuerdo con el escenario que se desea.

## 6. Consideraciones finales

El carácter diferencial del enfoque del desarrollo endógeno implica reconocer que el territorio también cuenta, que en el mismo se produce la coordinación/descoordinación de los agentes que sobre él operan. Por ello, se destaca la importancia del papel de los actores, ya que es en el territorio donde se desarrolla el proceso de toma de decisiones que está en manos, precisamente, de los actores y las organizaciones (Boisier, 1998).

Por lo tanto, una estrategia de desarrollo en una región debe afirmarse, como plantea Boisier (1998), en un proyecto político regional. Es decir, en un proceso de construcción sociocultural y político, con un elevado contenido de coordinación horizontal. Entendiendo que el poder político de una región proviene, básicamente, de dos fuentes: la descentralización (transferencia de poder real) y la concertación social, si no es posible articular actores y organizaciones será difícil generar consenso y poder (Boisier, 1998).

En este sentido, es necesario asumir que un proceso territorial transformador requiere de la combinación de tres elementos centrales: *liderazgo decisional* por parte de los agentes locales más relevantes; *consenso organizativo*, expresado en la voluntad explícita de cooperación entre gobierno, empresariado y sociedad civil local; y *conocimiento pertinente*, esto es, información y habilidades adecuadas a la realidad particular local generadas específicamente a partir del proceso de planificación estratégica. Este es el trípode fundamental y sinérgico sobre el que se asientan los procesos locales de desarrollo (Boisier, 1999).

En suma, una nueva forma de gestionar las políticas públicas necesita de actores dispuestos a asumir, a partir de una acción colectiva, la generación de reglas de juego que permitan afrontar políticamente esta nueva realidad urbana y, a la vez, cumplir con la realización de sus intereses sectoriales. Este constituye uno de los problemas básicos de la acción colectiva. Los actores involucrados deberían percibir en la interacción, una manera más adecuada para desarrollar sus propias estrategias y, para alcanzar sus propios objetivos.

Por ello, la actividad política debe ser entendida como la generación de compromisos explícitos, de liderazgos asumidos y estrategias claras. En definitiva, será la base para el éxito de iniciativas que apunten a dinamizar el proceso de desarrollo integral. Es aquí donde radica, a nuestro entender, el problema básico para la éxito o el fracaso de las experiencias innovadoras de articulación interinstitucional y el gran desafío que tiene por delante la experiencia del Plan Estratégico Metropolitano de Rosario.

## Bibliografía

Albuquerque, Francisco (2001). “La importancia del enfoque del desarrollo económico local”; en Oscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens, Rosario.

Albuquerque, Francisco (1997) “Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico”. *Cuadernos del ILPES* N° 46, Santiago de Chile.

Arocena, José (1995). *El Desarrollo Local: Un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Nueva Sociedad, Caracas.

Boisier, Sergio (2002). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?, mimeo, Santiago de Chile.

Boisier, Sergio (2001). “Desarrollo (local). ¿De qué estamos hablando?”; en Oscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (editores), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens, Rosario, 2001.

Boisier, Sergio (1998 a) “Conocimiento y Gestión territorial en la globalización”, III Congreso Internacional del CLAD. Madrid.

Boisier, Sergio (1998 b) “Post-Scriptum sobre desarrollo regional. Modelos reales y modelos mentales”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, N° 18.

Boisier, Sergio (1996). “La globalización: una emergencia sistémica”. Universidad Complutense, Santiago de Chile.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, España.

Borja, Jordi (2001). “El gobierno del territorio en las ciudades latinoamericanas”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 8 y 9, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, España.

Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (2000) Mas allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global, en Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (comp.): *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Miño y Dávila editores, Madrid.

Caminotti, Mariana y Madoery, Oscar (2000). “Gobierno y Política de Desarrollo Local en Argentina. El Plan Estratégico Rosario”; *V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana.

Cotruello Menta, Romeo y Vázquez Barquero, Antonio (1995). “Notas sobre la estrategia de Desarrollo Territorial”; en *Cuadernos de Aguilar*, N° 5, Instituto Nacional de Empleo y Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid.

INDEC (2002). *Complejos exportadores*, Vol 7. Buenos Aires.

Instituto de Investigaciones Económicas de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario (2003). *Producto Bruto Geográfico. Rosario y Aglomerado Gran Rosario. Serie 1993-1998. Resultados provisionales*. Rosario.

Madoery, Oscar (2004). “La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina. Contexto, características y desafíos”. Buenos Aires, mimeo.

Madoery, Oscar (2001). “El Proyecto Político Local como alternativa de desarrollo”; en *Revista Política & Gestión* N° 2. Homo Sapiens, Rosario.

North, Douglas (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, primer edición en español, México, 1993.

Pérez, Pedro (2000). *Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en Argentina*. Buenos Aires.

Pérez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y Gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Plan Estratégico Rosario. *Diagnóstico y Formulación*. Municipalidad de Rosario, Rosario, 1998.

Plan Estratégico Metropolitano (2004). *Acuerdos Metropolitanos*, Rosario, septiembre.

Prats, Joan (2000). “Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el Desarrollo Humano”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 7. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

Prats, Joan (1999). “La dimensión institucional del desarrollo humano”. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Documento de Trabajo N° 4. Barcelona.

Sachs-Jeantet, Celine (1995). “Cuidad y gestión de las transformaciones sociales”, Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), UNESCO, Documentos de Debate N° 2.

## **Reseña biográfica**

### **Maria Eugenia Schmuck**

Es politóloga de la Universidad Nacional de Rosario, Magíster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina y doctoranda en Ciencia política de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina. Actualmente es investigadora del CIUNR (Consejo de Investigación de la ciudad de Rosario, Coordinadora del Programa Sistema de Información Metropolitano del Plan Estratégico Metropolitano de la Región Rosario y se desempeña como docente de grado y postgrado en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad Nacional de San Martín. Además es coordinadora académica del a Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Autónoma de Madrid. Ha escrito artículos en libros y revistas nacionales.

Dirección postal: Uruguay 2467 CP 2000, Rosario, Argentina

Tel: 00-341-3414315446

Mail marieugeniaschmuck@yahoo.com.ar

### **Mariana Caminotti**

Es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario, Master of Arts in Development Management and Policy (Georgetown University) y Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín. Actualmente es becaria de investigación del CONICET, radicada en el Centro de Estudios Desarrollo y Territorio de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Es docente de grado y ha escrito capítulos de libros y publicado artículos en revistas nacionales e internacionales

Dirección postal: Paraná 145, 3° piso. CP 1017, Ciudad de Buenos Aires.

Tel: 0054-11-43723289

E-mail: mariana.caminotti@unsam.edu.ar